



R-  
MARGARIDA PEREIRA

# O PROCESSO DE DECISÃO NA POLÍTICA URBANA

O EXEMPLO DA COSTA DO SOL



LISBOA  
1994

42417

Dissertação elaborada para o Doutoramento no ramo de Geografia e Planeamento Regional, especialidade de Planeamento e Gestão do Território, a apresentar à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, sob a orientação da Professora Doutora Raquel Soeiro de Brito e da Professora Architecta Margarida Souza Lôbo.



Ao Félix, à Susana e ao Gonçalo  
Pela espera (im)paciente

## ÍNDICE

	Pág.
NOTA PRÉVIA	9
INTRODUÇÃO	13
<b>PARTE 1 TERRITÓRIO E PODER POLÍTICO - CONTRIBUTO PARA UMA CONCEPTUALIZAÇÃO</b>	21
<b>I <u>O PROCESSO POLÍTICO COMO FACTOR DA DINÂMICA TERRITORIAL</u></b>	21
1. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA POLÍTICO	21
1.1 A influência dos grupos sociais no sistema	24
1.2 O protagonismo do sistema político	26
2. A POLÍTICA PÚBLICA URBANA	27
2.1. O conceito de política pública	27
2.2 A construção da política urbana: análise crítica	28
2.2.1 <i>A formulação</i>	29
2.2.2 <i>A implementação</i>	31
2.2.3 <i>A avaliação</i>	35
3. OS MODELOS DO PROCESSO DE DECISÃO	36
3.1 De um só actor	37
3.2 De actores múltiplos	38
4 TERRITÓRIO POLÍTICO: MODELO PROPOSTO	41
<b>II <u>AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL</u></b>	47
1. A POLÍTICA URBANÍSTICA	47
1.1 Os instrumentos	47
1.2 Os centros de decisão	56
2. A POLÍTICA RODOVIÁRIA	61
2.1 Os instrumentos	61
2.2 Os centros de decisão	68

## **PARTE 2 A INTERVENÇÃO PÚBLICA NA COSTA DO SOL**

III	<u>A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA</u>	79
1.	OBJECTIVOS E LINHAS DE ORIENTAÇÃO	79
1.1	Antecedentes	79
1.2	A Costa do Sol como unidade de planeamento (1934-1959)	82
1.3	A Costa do Sol no Plano Regional (1964)	88
1.4	Os planos locais	90
2.	MODELOS DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	96
2.1	O subúrbio-jardim	96
2.2	O eixo suburbano especial	101
2.3	As intervenções pontuais	103
3.	CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO	108
3.1	As entidades de execução	108
3.2	Os meios de execução	111
4.	O PROCESSO DE DECISÃO	122
5.	SÍNTESE E CONCLUSÕES	124
IV	<u>A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA RODOVIÁRIA</u>	129
1.	ANTECEDENTES E ORIGEM	130
2.	EVOLUÇÃO DOS OBJECTIVOS E DAS PROPOSTAS	132
2.1	A estrutura rodoviária local	132
2.2	A auto-estrada do Estoril na rede rodoviária regional	135
3.	MEIOS DE EXECUÇÃO	142
3.1	O financiamento directo do Estado	142
3.2	O regime de concessão	143
4.	O PROCESSO DE DECISÃO	144
5.	SÍNTESE E CONCLUSÕES	145
<b>PARTE 3</b>	<b>AS ACCÕES PÚBLICAS NA COSTA DO SOL</b>	<b>149</b>
V	<u>A GESTÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA</u>	153
1.	DO MODELO À CONCRETIZAÇÃO	154
1.1	Os instrumentos	154

1.2	As tendências da gestão	159
1.2.1	<i>A gestão sem plano eficaz (de 1937 a 1948)</i>	159
1.2.2	<i>O PUCS como guião das mudanças (de 1948 a 1959)</i>	163
1.2.3	<i>A mudança da política e a permanência do plano (de 1959 a 1974)</i>	169
2.	A COMPLEXIDADE DA ACÇÃO	174
2.1	A tipificação dos procedimentos	175
2.2	As condições de derrogação do plano	181
2.3	As estratégias de implementação	184
2.3.1	<i>A diversidade de actores</i>	184
2.3.2	<i>O processo negocial</i>	189
2.3.3	<i>A subversão das lógicas de negociação</i>	201
2.4	Os centros de decisão colectiva	206
3.	SÍNTESE E CONCLUSÕES	210
VI	<u>A EXECUÇÃO DA AUTO-ESTRADA DE CASCAIS</u>	215
1.	A IMPLEMENTAÇÃO NÃO CONTESTADA	215
1.1	O lanço Lisboa-Estádio Nacional	215
1.2	A suspensão da construção	216
1.3	O relançamento da obra	217
2.	O PROCESSO DE DECISÃO NO PERÍODO CONFLITUAL	218
2.1	A cronologia dos acontecimentos (1974-1987)	220
2.1.1	<i>A suspensão em 1974</i>	220
2.1.2	<i>O adiamento em 1981</i>	227
2.1.3	<i>O arranque em 1987</i>	237
2.2	Constrangimentos à decisão	244
2.2.1	<i>A conjuntura</i>	244
2.2.2	<i>Os centros de decisão</i>	248
2.3	As metamorfoses do "problema"	253
2.4	O confronto de objectivos e de soluções	260
2.5	A heterogeneidade dos meios	266
2.6	A estratégia dos actores	268
2.7	O processo de decisão colectiva	279
3.	A CONCRETIZAÇÃO DE DECISÕES: A PREVERSÃO DO PROCESSO	279
3.1.	<i>O ordenamento do sector oeste da periferia</i>	280
3.2	<i>O Estudo de Impacte Ambiental</i>	282

4.	SÍNTESE E CONCLUSÕES	288
	NOTA FINAL	293
	BIBLIOGRAFIA	
	ÍNDICE DE FIGURAS	
	ÍNDICE DE QUADROS	
	ANEXOS	



## NOTA PRÉVIA

Quando em 1976 concluí a licenciatura em Geografia na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, continuei na empresa de planeamento onde, ainda estudante, tinha iniciado a actividade em Janeiro de 1975. Embora cheio de incertezas, foi um desafio irresistível, pela novidade que constituía. Aí permaneci treze anos, repletos de experiências enriquecedoras, muito entusiasmo e algumas frustrações. A integração numa equipa pluridisciplinar permitiu-me, desde cedo, consolidar uma perspectiva abrangente dos problemas do território a diferentes âmbitos espaciais, quando ainda era pouco usual a inclusão de geógrafos nas equipas base de planeamento. A diversidade do trabalho e o contacto com colegas mais experientes constituíram um estímulo permanente para fazer sempre melhor, num período em que os planos eram "por medida", ajustados à realidade, que se reconhecia no terreno, palmo a palmo. Colocar os conhecimentos adquiridos ao serviço da comunidade, participar na resolução de problemas, ver executadas propostas que ajudámos a construir e pelas quais nos batemos, é uma postura em que plenamente me revejo, como cidadã e como geógrafa. Escusado será dizer que os desânimos também sobrevieram, para quem, na ingenuidade dos vinte anos, acreditava, de mais, na eficácia das soluções técnicas.

O convite da Professora Doutora Raquel Soeiro de Brito para leccionar a disciplina de Princípios e Problemas do Planeamento Regional no Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa, permitiu-me iniciar outra etapa da vida profissional. Esta experiência, que supunha episódica, acabou por me envolver de forma surpreendente e conduziu-me a esta dissertação. A temática eleita - o processo de decisão na política urbana - era a única possível, na procura de respostas que, embora esperadas, careciam de confirmação.

Não me alongo nas dificuldades sentidas para a realização da tese, pois a informação deficiente, escassa, desorganizada e por vezes difícil de localizar, constitui um lugar comum. Todavia, não posso deixar de publicamente lamentar as obstruções colocadas por algumas entidades, que se traduziram num esforço acrescido ao processo de investigação.

Ao contrário dos contactos institucionais, nem sempre frutíferos, encontrei grande disponibilidade por parte das pessoas abordadas, nomeadamente para a realização das entrevistas. O meu agradecimento não é personalizado, já que algumas pessoas impuseram o anonimato como condição.

Aos orientadores da tese endereço uma palavra de gratidão pela aceitação e pelo empenhamento manifestado ao longo de toda a investigação.

Não posso deixar de expressar o meu profundo agradecimento ao Exmo. Senhor Presidente do Centro Nacional de Informação Geográfica pela abertura manifestada aquando do meu pedido de ajuda para a execução da cartografia digital e ao Dr. Nuno Neves pelo dedicado acompanhamento que prestou a essa realização.

O meu reconhecimento vai também para os colegas que ao longo destes anos me apoiaram, nas horas de euforia e nas de desânimo. Pela ajuda sempre pronta, um obrigado também especial para Carlos Nunes Silva, João de Sousa, José Afonso e José Eduardo Costa.

À família apenas um recado: Estou de Volta!





## SIGLAS

APPSC	Área de Paisagem Protegida Sintra-Cascais
CA	Comissão de Acompanhamento
CCRLVT	Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo
CI	Comissão Interministerial
CM	Câmara Municipal
CMA	Câmara Municipal da Amadora
CMC	Câmara municipal de Cascais
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CMO	Câmara Municipal de Oeiras
CMS	Câmara Municipal de Sintra
CRIL	Circular Regional Interior de Lisboa
CREL	Circular Regional Exterior de Lisboa
CSOP	Conselho Superior das Obras Públicas
DGPU	Direcção Geral de Planeamento Urbanístico
DGOT	Direcção Geral do Ordenamento do Território
DGSU	Direcção Geral dos Serviços de Urbanização
DGT	Direcção Geral do Turismo
DGTT	Direcção Geral dos Transportes Terrestres
DGV	Direcção Geral de Viação
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
ETRL	Estudo de Transportes da Região de Lisboa
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPCS	Gabinete do Plano da Costa do Sol
GPDR	Gabinete do Plano Director da Região de Lisboa
JA	Junta Autónoma das Estradas
MESA	Ministério do Equipamento Social e do Ambiente
MHOP	Ministério da Habitação e Obras Públicas
MOP	Ministério das Obras Públicas
MOPC	Ministério das Obras Públicas e Comunicações
MOPTC	Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações
MQV	Ministério da Qualidade de Vida
MTC	Ministério dos Transportes e Comunicações
PDRL	Plano Director da Região de Lisboa
PTL	Plano de Transportes da Região de Lisboa
PUCS	Plano de Urbanização da Costa do Sol
PRCS	Plano Rodoviário da Costa do Sol
SEALOT	Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território
SEA	Serviço de Estudos do Ambiente
SEA	Secretaria de Estado do Ambiente
SEARN	Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais
SEHU	Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo
SEOP	Secretaria de Estado das Obras Públicas
SET	Secretaria de Estado do Turismo
SETI	Secretaria de Estado dos Transportes Interiores
SETT	Secretaria de Estado dos Transportes Terrestres
SEVI	Secretaria de Estado das Vias Interiores
SNPRCN	Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza

## INTRODUÇÃO

O território constitui o suporte da actividade humana e só faz sentido referenciado ao contexto económico, social e político que o produz. É o resultado de um processo de apropriação, mas este não é exercido de forma equivalente pelos diferentes grupos sociais: os dominantes procuram impor aos dominandos a lógica da organização que melhor responde aos seus desígnios. É, pois, num cenário de conflitualidade, latente ou expressa, que o Estado surge, acima da sociedade, com o propósito de compatibilizar interesses e assegurar o equilíbrio social. Várias posturas teorizam sobre a razão de ser da intervenção pública; todavia, quaisquer que sejam as motivações, a partir do momento em que o Estado assume a liderança do processo, é responsável pela sua condução, actuando quer directamente, quer por omissão. Assim sendo, o Estado emerge como um importante actor do processo urbano.

O objecto da dissertação é a análise do poder político enquanto factor da organização do território, ou seja, a demonstração que a ordem espacial é, em grande parte, condicionada pelo exercício do poder. O interesse pela temática decorre da constatação do papel crescente do Estado sobre a regulação das sociedades industrializadas, com especial incidência depois da II Guerra Mundial, embora o seu protagonismo se apresente sob facetas variadas, de acordo com os contextos ideológicos e os quadros institucionais dos países vigentes em cada momento. As áreas urbanas foram as primeiras a merecer a atenção das autoridades públicas nos países pioneiros da revolução industrial. A mutação das estruturas produtivas suscitou o crescimento muito rápido de algumas cidades, que não tinham condições para albergar um número tão elevado de habitantes. O caos urbano daí resultante estimula a contestação do modelo vigente. As primeiras reacções, isoladas, são iminentemente ideológicas (F. Choay, 1965) e põem em causa o modelo produtivo vigente, avançando com formas alternativas de sociedade (os utópicos socialistas) ou outra organização urbana (a cidades-jardim de Howard). Este contrapõe ao crescimento orgânico das cidades o seu desenvolvimento planeado, isto é, pensado global e antecipadamente para uma dada unidade territorial em função de objectivos concretos. A sobreutilização do espaço urbano e a debilidade das estruturas sociais despoletaram o aparecimento de epidemias, e são estas que justificam as primeiras intervenções públicas, confinadas à introdução de medidas sanitárias, (criação de infra-estruturas de saneamento básico e de espaços verdes urbanos, e regulamentação da construção de habitações), permanecendo a construção da cidade nas mãos dos particulares. Mas o Estado rapidamente amplia o seu campo de intervenção sobre a organização dos diferentes usos urbanos, vendo na política urbana um meio privilegiado de dominação,



passível simultaneamente de proporcionar o controlo dos diferentes actores urbanos e de orientar as acções públicas. Assim, de instrumento ao serviço de uma ordem urbana "ideal" para assegurar o bem-estar do homem, o planeamento converte-se num instrumento de poder, retirando liberdade de acção aos construtores da cidade, que agora têm de respeitar regras estabelecidas pela administração. A política pública urbana passa a ser identificada com o plano (um documento gráfico que espacializa os usos urbanos) e o regulamento (um documento escrito), composto por cláusulas que permitem materializar as soluções desenhadas. Esta atribuição que o Estado chama a si difunde-se rapidamente nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América. Até à II Guerra as preocupações confinam-se ao controlo sobre o crescimento físico e a sua execução por força da lei dá maior relevância ao que não se pode fazer do que ao resultado desejado. Depois da Guerra o âmbito das intervenções diversificou-se, territorialmente (abrangendo unidades espaciais cada vez mais amplas) e sectorialmente (tendo como objecto central, sobretudo as infra-estruturas viárias, as cinturas verdes, a localização industrial, a habitação). Assim, as políticas públicas, e os processos de decisão que lhe estão inerentes passam a ser essenciais para a compreensão da geografia contemporânea de um país, como reconhece Coppock (1976).

A configuração da paisagem urbana e a interpretação da sua modelação constituem um dos campos da ciência geográfica. Os factores naturais, económicos e sociais sempre dominaram a pesquisa, e a componente política foi durante muito tempo arredada, quase sempre por opção. Esta exclusão representa uma omissão grave, que em muitos casos deixa interrogações em aberto ou força o enfiamento das explicações. Quando a análise das intervenções públicas passou a ser contemplada (anos 70), os autores começam por confinar a sua reflexão aos propósitos enunciados pelo poder para um território, ou seja, como se propunha atingir determinadas metas num horizonte temporal (em regra) distante. Este passo representa um avanço metodológico na compreensão da forma da cidade, mas revela-se insuficiente pois, constata-se discrepâncias entre o que o Estado diz pretender fazer e o que concretiza. Por isso Blowers (1980) chama a atenção para a importância de distinguir entre "retórica" (o que a administração se propõe fazer) e "realidade" (o que faz, de facto). A razão de ser dos desvios é associada ao longo percurso que medeia entre o período de maturação para a decisão de intervir até aos resultados da aplicação da solução eleita, durante o qual podem ocorrer alterações (conjunturais ou estruturais) que interferem nos pressupostos iniciais (p.e. objectivos, meios de acção). Por isso, apesar da vontade expressa pela administração para agir, o processo desencadeado pode não chegar a termo ou enveredar por um caminho diferente do inicialmente traçado. Ora uma



política não vale pelo seu conteúdo programático mas pelos resultados que permite alcançar, ou seja, pela possibilidade efectiva de se materializar em tempo útil e alcançar os objectivos de partida. O contraste frequente entre o projecto e as concepções normativas, por um lado, e as práticas, por outro, impõe por isso o acompanhamento de todas as etapas inerentes à acção pública, como única via para compreender as marcas que ficam no território e identificar os factores responsáveis pelas mudanças. Cohen e Rosenthal (1976:6) lembram que "*(...) o processo é a chave dos arranjos e das relações espaciais em que o geógrafo está singularmente interessado*" e por isso associam a geografia aos "*(...) atributos espaciais do processo político*". Também George (1974) valoriza a importância do processo político para a geografia, dando ênfase à relevância das escolhas (as soluções adoptadas) na dinâmica espacial.

Pelas razões expostas, a investigação apresentada centra-se não apenas no projecto idealizado para a unidade territorial em estudo, mas sobretudo nos processos que conduzem, distorcem ou impedem a sua viabilização. Assim, o processo de decisão inerente à política urbana analisada constitui o fio condutor da pesquisa, onde se identificam, ao longo das diferentes etapas, os intervenientes, os propósitos e os contributos individuais, bem como os resultados atingidos face às intenções iniciais. Esta abordagem depara-se com obstáculos múltiplos: a variedade de conceitos que suportam as diferentes fases da política; a heterogeneidade de fontes de informação e o acesso reservado a algumas delas; a postura dos actores sobre os processos, já que, têm tendência a dizer como deveriam ter ocorrido e a esconder como foram feitos. Para além das dificuldades atrás referidas, a abordagem do poder político numa óptica geográfica traz mais dois tipos de dificuldades, em consequência de:

- o Estado não ser uma estrutura monolítica. Na verdade, decompõe-se numa rede complexa de entidades com concepções específicas da realidade, objectivos próprios, por vezes contraditórios, construídos a partir das competências que lhe estão fixadas, o que torna difícil os consensos e exige um fórum de compatibilização em que ninguém parece interessado;
- a acção pública ser um factor de diferenciação espacial, não só porque a maior parte dos bens que fornece servem desigualmente os territórios e as populações, como pelas externalidades (positivas e negativas) que a sua actuação suscita.

Daqui decorre que a ideia generalizada da intervenção pública em nome do "interesse geral" tem de ser substituída pela de "competição entre interesses" (Blowers, 1986). Este dado é agravado pela circunstância da escassez de meios públicos, face aos domínios de intervenção possíveis. A selecção por via da rejeição, integração ou definição de prioridades é inevitável e acontece normalmente ao eleger e hierarquizar

os problemas que são objecto de política. Neste contexto, a escolha dos domínios de intervenção ressalta com um significado especial, traduzindo quem o Estado, na sua acção, beneficia ou pretere.

A relação entre território e poder político é interactiva: o exercício do poder está sempre referenciado a uma unidade espacial, que suporta e legitima esse poder; além disso não é incólume ao contexto geográfico em que é exercido, já que este constitui sempre um constrangimento ou uma justificação para a intervenção. A investigação que se efectua aprofunda essa relação, debruçando-se sobre os processos de decisão associados à política urbana na Costa do Sol. Os aspectos em torno dos quais se estrutura a abordagem são: os motivos da intervenção, os domínios de acção (territorial e sectorial), as propostas (quais os objectivos e as soluções preconizadas para os alcançar), a sua concretização e os resultados espaciais que daí advêm. Na política urbana surgem duas componentes: concepção da matriz de ocupação do solo (política urbanística), que integra a regulação e controlo da acção dos actores privados; definição de políticas sectoriais e construção dos correspondentes equipamentos e infra-estruturas. A eleição da Costa do Sol como caso de estudo decorreu por:

- ser uma unidade espacial demarcada intencionalmente pela administração central para sujeitar a uma intervenção pública, contrariando o fixado na lei geral;
- ter reunido meios excepcionais, sinónimo do empenho aí colocado pelo Estado;
- integrar dois projectos diferenciados (um de cariz territorial, outro de cariz sectorial), permitindo apreender eventuais diferenças no comportamento da administração relativamente à sua concretização;
- ser o único território à escala nacional com plano aprovado até 1974.

A acumulação de excepções podia funcionar como motivo para rejeitar deste exemplo como caso de estudo; contudo, prefere-se argumentar que o seu interesse é acrescido, já que o plano da Costa do sol foi mesmo classificado pela própria administração como projecto piloto a servir de guião para outras acções no futuro.

O período de análise medeia entre 1933 e 1991. O primeiro ano data o arranque dos estudos urbanísticos; o segundo corresponde à conclusão da auto-estrada de Cascais, a infra-estrutura emblemática do projecto. Na política urbanística é privilegiado o processo decisional até 1974, pois, desde então, com a afirmação do poder local, não tem sentido falar da Costa do Sol como unidade de planeamento. Na política rodoviária os acontecimentos mais relevantes ocorrem após aquela data, em consequência das obstruções de que a proposta da auto-estrada é alvo por parte de alguns departamentos centrais.



A aproximação ao tema apoia-se numa tese, que se procurará demonstrar, e que pode ser assim enunciada: na organização do território a política urbana formulada - normalmente formalizada no plano - afirma-se sobretudo como um discurso ideológico que legitima o seu poder para intervir, mas está em clivagem com as práticas efectivas das entidades da hierarquia do aparelho do Estado, dada a heterogeneidade de interesses públicos, de capacidades e de prioridades que emergem e se afirmam na hora da concretização.

Relativamente ao papel da política urbana no desenvolvimento da Costa do Sol começam por admitir-se duas hipóteses exploratórias:

A - A política formulada em plano constitui um referencial para a actuação dos diferentes actores envolvidos no processo urbano.

Se assim é, deve verificar-se um conjunto de condições:

- o território produzido está no essencial conforme aos objectivos consignados no plano;
- o esforço de compatibilização e coordenação entre as diversas intervenções, quer públicas, quer privadas, é eficaz;
- a importância que lhe é reconhecida na modelação do espaço urbano leva à sua actualização periódica, a fim de ser adequada ao evoluir dos contextos económico-social e espacial onde se insere;
- a execução ocorre, no essencial, de acordo com o delineado.

B - A política formulada é sobretudo um instrumento de legitimação para o poder político controlar as transformações aí operadas.

De facto, várias constatações concorrem nesse sentido:

- a desadequação entre projectos e concretizações não suscita a sua reavaliação pelas entidades responsáveis: o território vai sendo construído com regras acordadas parcelarmente em cada momento e o sentido da evolução é fixado pelos vários intervenientes no processo;
- na execução a administração não se vincula às suas próprias determinações, apresenta outros objectivos e aos particulares são dados meios de escapar ao seu cumprimento;
- a implementação ganha agora projecção, dado que envolve opções políticas desconhecidas na primeira hipótese.

Contudo, a observação empírica parece mostrar que a segunda hipótese se aproxima

mais da realidade, pois a confrontação da organização espacial existente está muito aquém do modelo para aí aprovado pelo Estado. Para encontrar explicações para este desfasamento, a investigação é orientada no sentido de perceber se as motivações que estiveram na origem da política persistem na sua execução e, caso negativo, o que leva a manter em vigor um instrumento que deixou de ter validade formal.

A metodologia adoptada é susceptível de críticas. A mais relevante está associada ao carácter analítico inerente a algumas partes, sobretudo as relativas à descrição das políticas e dos processos que lhe deram forma. Esta opção decorreu por duas razões:

- a pesquisa apoiar-se em material de consulta condicionada;
- a necessidade de colocar em evidência a complexidade do processo decisional que molda o território, sendo por vezes difícil compreender algumas atitudes da administração sem a referência a particularidades aparentemente pouco relevantes.

O trabalho desenvolvido está estruturado em três partes:

- na 1ª é feito o enquadramento teórico do tema, constituindo um contributo para a conceptualização do binómio território/poder político. Procura-se aprofundar as razões da intervenção do Estado numa tripla perspectiva - porquê, onde e como intervém; é discutido o conceito de política pública enquanto instrumento de acção do poder político e analisado o processo da sua construção, desde a intenção de agir até aos resultados da aplicação; e são abordados os processos de decisão de acordo com o número de actores envolvidos. Os aspectos referidos constituem elementos de apoio para construir o modelo explicativo que suporta a tese a defender. É ainda feita uma retrospectiva das políticas urbanística e rodoviária em Portugal, com enfoque sobre as características dos instrumentos, dos seus actores e dos processos de decisão instituídos, por forma a compreender a especificidade da intervenção pública na Costa do Sol no contexto nacional;
- na 2ª parte é analisado o projecto formulado pelo poder político para a Costa do Sol, autonomizando a componente urbanística e a componente rodoviária. Para cada uma são ponderados os antecedentes da intervenção pública, a evolução dos objectivos, das soluções preconizadas e dos meios mobilizados, tendo em conta o contexto vivido e as entidades participantes no processo decisório. É colocada uma atenção particular na organização espacial idealizada para aquele sector da periferia de Lisboa e nos elementos mais marcantes na sua estruturação;
- na 3ª parte é estudada a implementação das soluções apontadas, persistindo a separação entre o modelo de organização espacial e a rede de infra-estruturas rodoviárias. São confrontados os propósitos expostos com as realizações, analisados os desvios e as causas que os justificam e os resultados subsequentes. É





dado realce ao novo quadro de decisão, ponderando o papel dos principais responsáveis pelo resultado final. Nesta etapa privilegia-se o estudo das situações que contribuíram de forma decisiva para os principais desajustamentos constatados: na componente urbanística, o processo negocial inerente à aprovação dos grandes loteamentos (que assumem um protagonismo inesperado na transformação do território urbano); na componente rodoviária, os momentos de conflito entre várias entidades públicas, directa ou indirectamente afectadas pela auto-estrada, e que decorrem do choque entre interesses sectoriais e visões distintas do território da Costa do Sol. São ainda analisados o modo como a eminência da construção da auto-estrada se reflectiu na concepção das políticas municipais depois de 1977.

Na nota final é relevada a incoerência da intervenção pública na política urbana e faz-se referência aos limites da investigação desenvolvida e aos problemas que subsistem e propiciam novas pistas para aprofundamento.

## **PARTE 1 - TERRITÓRIO E PODER POLÍTICO - CONTRIBUTO PARA UMA CONCEPTUALIZAÇÃO**

### **I - O PROCESSO POLÍTICO COMO FACTOR DA DINÂMICA TERRITORIAL**

Nas últimas décadas, a maior parte das transformações urbanas têm ocorrido por força de decisões tomadas através de uma estrutura formal do Estado, que assim se converte num importante factor da ordem espacial. O Estado alicerça a sua intervenção na procura do bem colectivo. Todavia, este é ultrapassado pelo controlo do processo urbano, que se afirma como o objectivo primário da actuação pública. Esta afirmação decorre da constatação do comportamento distinto do Estado ao longo do processo da política urbana, manifestando maior preocupação na concepção da política (o que lhe confere legitimidade para actuar) do que na sua execução (o que tem efeitos sobre a organização espacial e as condições de vida das populações afectadas). Esta perspectiva é ainda corroborada pela diversidade de projectos para o mesmo território por parte do poder político, estando as estruturas de coordenação, que poderiam compatibilizar projectos, sempre subestimadas face às de controlo.

A ponderação da dinâmica territorial face ao processo político urbano remete para uma reflexão sobre três questões essenciais: as motivações que estimulam a intervenção pública e a eleição dos domínios de acção com tradução espacial; o modo como é construído o instrumento de acção; as estruturas decisoriais que lhe vão dando forma.

#### **1. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA POLÍTICO**

Os sistemas políticos constituem o apoio do poder político, destinados a concretizar os seus objectivos. O conceito integra a respectiva organização político-administrativa e os mecanismos através dos quais o sistema mobiliza os recursos e os distribui entre os indivíduos, os grupos e os lugares (o processo político). Os sistemas diferem em tamanho, estrutura, recursos e propósitos, mas todos estão referenciados a um território político, ou seja, a uma unidade espacial, onde legitimam e exercem directamente o seu poder. Há, assim, um entrosamento entre o poder político e o território que o suporta, ou seja, as características deste repercutem-se no exercício do primeiro<sup>1</sup> e vice-versa.

A aproximação ao funcionamento do sistema político pressupõe a clarificação sobre a

---

<sup>1</sup>Vários aspectos do território político são relevantes no exercício do poder: o território geográfico (localização absoluta e relativa, dimensão, forma, aspectos fisiográficos, acessibilidade); a população (número, densidade, distribuição geográfica e cultura); e os recursos (tipo, quantidade e valorização).



razão de ser da intervenção do Estado nas sociedades industriais, bem desenvolvida por geógrafos como Clark e Dear (1981), Johnston (1982), Cooke (1983) e C. Silva (1987). De forma sintética, podemos dizer que a teorização se reparte por duas correntes alicerçadas em entendimentos distintos quanto à relação entre o poder político e o poder económico e entre o Estado e a sociedade civil.

Na perspectiva liberal ou pluralista, o Estado democrático moderno é um elemento neutro acima da sociedade civil, independente de interesses de classe, embora cada grupo procure conquistá-lo em seu próprio benefício. No geral não contraria o funcionamento do sistema nem inverte tendências implantadas; o seu objectivo é alcançar consensos e conseguir meios para controlar/minimizar os excessos do capital. Assim, o protagonismo é dos grupos sociais e o Estado, enquanto "árbitro de interesses", circunscreve a sua motivação de acção na satisfação das necessidades colectivas.

Na perspectiva radical ou marxista, o Estado é um pilar ao serviço da classe dominante, agindo para favorecer o sistema económico capitalista. Este tem uma progressão irregular, já que os períodos de expansão são intercalados por outros de recessão. A reprodução fica comprometida quando não ocorre acumulação; o seu relançamento obriga ao reinvestimento, em infra-estruturas e formação, onde o Estado tem um desempenho fulcral. De entre os marxistas, destacam-se duas perspectivas teóricas que abordam diferentemente a natureza e as funções do Estado:

- a instrumentalista, segundo a qual o Estado está directamente voltado para assegurar os benefícios da classe dominante e não os da sociedade;
- a estruturalista, que admite alguma autonomia do Estado em relação ao poder económico, intervindo indirectamente em seu favor; a sua acção está orientada para garantir a coesão social e providenciar uma estrutura favorável ao crescimento do capital.

Para alguns autores (Hirsh, 1978), estas perspectivas não se excluem, considerando que a atitude do Estado está associada ao estágio de desenvolvimento do modo de produção e as suas funções decorrem das repercussões políticas das crises na acumulação e do imperativo de assegurar a reprodução das relações sociais.

Assim, a actuação do Estado no âmbito de uma política urbana pode ter três interpretações: arbitrar conflitos entre diferentes actores sociais que disputam a apropriação de um território; satisfazer as pretensões da classe dominante; servir interesses estatais, em conciliação com o apoio aos grupos sociais hegemónicos, isto é, o Estado apoia a classe dominante mas, em simultâneo, serve-se dela para concretizar os

seus próprios objectivos. A postura estruturalista é a mais adequada à presente abordagem, já que reconhece ao Estado objectivos próprios para agir, bem como tratamento desigual dos grupos, privilegiando os interesses do capital.

O Estado favorece a acumulação de capital por duas vias: o "investimento social" e o "consumo social"<sup>2</sup>, segundo a classificação de O'Connor (1973), retomada por C. Silva (1987). O primeiro visa a sua produtividade (infra-estruturas viárias, planeamento de base territorial, parques industriais de iniciativa estatal, educação) e o segundo a reprodução da força de trabalho (habitação, equipamentos de saúde, segurança social). Desta dicotomia decorre a necessidade de analisar a repartição dos recursos disponíveis pelos vários domínios embora, por definição, o investimento social saia sempre favorecido. Mas há despesas com carácter misto: o planeamento urbano, por exemplo, serve a população (ao pretender assegurar-lhe um quadro de vida equilibrado) e o capital (ao intervir na diferenciação do uso do solo e consequentemente na sua valorização discricionária). Neste caso, a atenção tem de ser centrada sobre as componentes privilegiadas para cada território, em cada momento: por exemplo, se a permissão de uma nova área residencial é acompanhada, em tempo útil, dos equipamentos e das infra-estruturas correlativos.

As intervenções públicas podem-se distinguir atendendo ao seu conteúdo geográfico, isto é, ao modo como estão referenciadas ao território: por um lado, as que afectam do mesmo modo todos os cidadãos da unidade espacial objecto de intervenção (p.e. a política de defesa nacional), indo ao encontro do conceito de bens "*puros*" de Johnston (1982:7-8); por outro, as que atingem desigualmente, com ou sem intenção, um território e as populações que aí residem, fornecendo bens "*impuros*", isto é, prestados a partir de uma localização particular (p.e. a acessibilidade gerada por uma infra-estrutura de transporte) ou distribuídos pela administração de modo diferenciado. A política urbana insere-se claramente no segundo grupo e acarreta um duplo efeito diferenciador:

- geográfico, por um lado, entre o território objecto da política e o que lhe é exterior; e, dentro do território afectado, entre os usos com valor de mercado e os usos sociais;
- funcional, por outro, com o afastamento progressivo aos centros fornecedores dos diferentes bens públicos facultados.

Assim, a análise empírica a levar a cabo deve ter em conta a diferenciação espacial intrínseca à acção do Estado, as desigualdades potenciadas e as consequências daí decorrentes.

---

<sup>2</sup>São as chamadas políticas produtivas na terminologia de alguns autores.

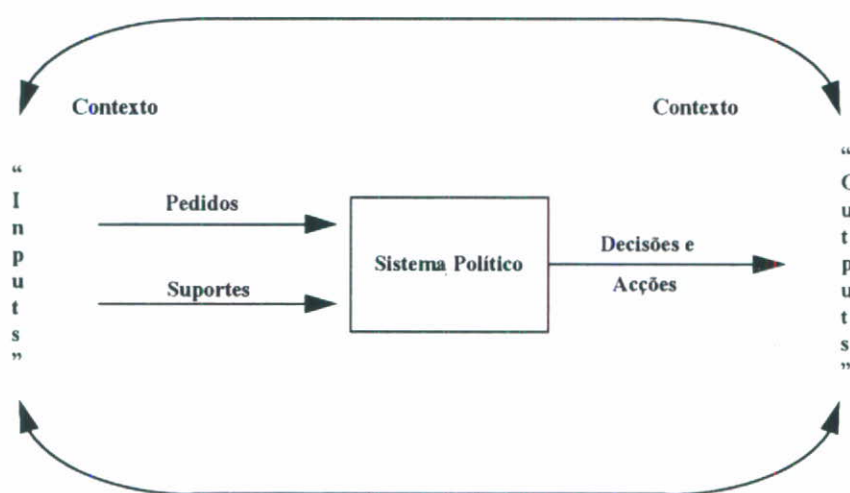


Para compreender como se processa a selecção dos campos de intervenção e a fixação das políticas públicas é necessário fazer uma aproximação ao funcionamento do sistema. Tendo em conta tal propósito, optou-se pela análise crítica de duas abordagens que valorizam aspectos distintos: Easton (1965) põe a tónica na influência dos grupos sociais, enquanto Hajer (1989) empola o protagonismo do próprio sistema.

### 1.1 A influência dos grupos sociais no sistema

O modelo de Easton insere-se na perspectiva pluralista do Estado onde, como foi visto, os grupos sociais determinam o funcionamento do sistema político, limitando-se este a administrar os conflitos entre os principais protagonistas. A perspectiva sistémica em que se apoia enfatiza a importância das influências do meio, os "*inputs*", na forma de pedidos e apoios no funcionamento do sistema (fig.1). Os primeiros envolvem acções, de indivíduos ou grupos, que requerem determinadas medidas às autoridades; os segundos revelam-se pela defesa do sistema, através do acto eleitoral, do respeito pela lei e da anuência generalizada das decisões políticas. O sistema reage convertendo as solicitações em políticas, os "*outputs*"; a sua aplicação modifica o meio e, por conseguinte, interfere na formalização das próximas solicitações, num processo interactivo contínuo de reciprocidade de influências. A capacidade de resposta depende da diferenciação estrutural e da especialização do sistema, mas não se desdobra infinitamente, o que obriga à selecção dos pedidos a atender.

Fig. 1 - O funcionamento do sistema político, segundo Easton



Fonte: Easton (1965:110)

Nem todos os pedidos progridem do mesmo modo: na etapa inicial expressam-se como procuras sociais, preferências ou desejos. Quando as autoridades os aceitam como

propostas para decisão e acção passam a pedidos políticos; neste ponto de conversão ocorre a eleição do número e da variedade a atender. Nos mecanismos de selecção os actores demonstram protagonismos diferentes para colocar os pedidos em posição elegível, prerrogativa reservada aos "*reguladores estruturais*" (Easton, 1965:122). Dada a sobrecarga de pedidos potenciais, os sistemas fazem uma "*síntese e homogeneização de pedidos*", na forma de um "*programa simplificado de acção*" (Easton, 1965:123). O sistema pode ficar sujeito a situações de tensão quando as autoridades são incapazes, ou não estão dispostas, a satisfazer os pedidos, pelos menos dos grupos mais influentes; e quando o excessivo volume ou variedade de pedidos impede que responda em tempo útil, por falhas atribuídas a processos ou arranjos estruturais próprios ("*inputs internos*").

Esta abordagem releva a selecção das intervenções e minoriza as estruturas e os processos (designadas de "*caixa negra*") que moldam as respostas e marcam, de facto, o território. Nos condicionantes da intervenção pública dá excessiva importância às influências do meio, e despreza as motivações próprias do sistema, apenas associadas à base de legitimação que o mantenha no poder. Este raciocínio deixa, porém, em aberto uma questão essencial: se o sistema tem a função de "árbitro", permanecem obscuras as "regras do jogo" a que obedece a escolha do "*programa simplificado de acção*", para além da permeabilidade diferenciada às pressões emanadas da sociedade. De facto, tendo os pedidos natureza e intensidade distintas e afectando "clientelas"<sup>3</sup> específicas, a sua ponderação não decorre linearmente. A fixação desses critérios, que o sistema reserva para si, conferem-lhe um protagonismo aqui escamoteado.

As vantagens deste modelo centram-se na evidência do carácter sistémico do funcionamento do sistema político, no reconhecimento do papel diferenciado dos grupos sociais e na importância do contexto (perspectivado em vários âmbitos) na construção da "agenda", isto é, as áreas que vão ser sujeitas à intervenção pública. As deficiências estão associadas à apresentação do sistema como um corpo homogéneo, em que os diferentes elementos que o compõem agem com os mesmos propósitos e cooperam entre si; ao seu apagamento na selecção dos pedidos a integrar; e à omissão quanto aos mecanismos que convertem propósitos em acções, apesar de serem fundamentais para a compreensão do resultado final.

Para colmatar estas lacunas, a interpretação de Hajer é mais apropriada, pois traduz com maior fidelidade a complexidade do sistema político urbano e do seu funcionamento.

---

<sup>3</sup>Entendidas aqui enquanto entidades sociais ou territoriais.



## 1.2 O protagonismo do sistema político

Hajer (1989) incute protagonismo ao sistema político, atribuindo-lhe objectivos próprios, que constituem o referencial para a acção desenvolvida. Na sua pesquisa recorre ao esquema de Giddens (1984:29) e o "*projecto hegemónico*" é o conceito aglutinador, definido como "(...) *um programa político-estratégico geral a um nível político-institucional específico*" (1989:32). A legitimação do projecto constrói-se em redor de três dimensões: o discurso dos intervenientes; o poder e a estruturação dos actores; os interesses e as estratégias por estes delineadas, sendo os elementos do processo político articulados de acordo com o esquema seguinte (fig.2).

Fig. 2 - As dimensões do processo político urbano segundo Giddens

Ideologia	Institucionalização	Estratégia
Dominação ideológica	Dominação institucional	Resultados políticos
Legitimação		
Discursos	Sistemas de posições e práticas	Conduta estratégica
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> PROJECTO                      HEGEMÓNICO </div>		
Comunicação discursiva	Poder	Interesses

Fonte: Citado por Hajer (1989:34).

O discurso é a componente ideológica e constitui uma estrutura interpretativa, que serve de referência na compreensão de situações concretas. Cada actor vê, avalia e age em função das suas percepções e apoia a estratégia no discurso que formula; a argumentação realça uns aspectos, subestima outros e apaga ainda outros, moldando uma "realidade" em defesa dos objectivos que persegue. Os diferentes grupos que competem no processo político urbano, têm representações da realidade e ideias próprias para actuar. O confronto entre discursos é a luta pela hegemonia, pela

supremacia de uma perspectiva, capaz de subordinar as restantes. O poder dos intervenientes é muito desigual, o que estimula a constituição de alianças para conquistar capacidade de intervenção. O discurso prevalecente legitima os interesses dominantes, aos quais se submetem os demais. Daqui se infere que o projecto hegemónico privilegia uns grupos e desfavorece outros.

A disputa interdiscursiva depende do contexto estrutural inerente e o autor mostra como a dimensão institucional do processo reflecte padrões de dominação. O sistema político já não é um corpo unitário e homogéneo como na acepção de Easton, mas o palco da luta permanente pelo poder, numa estrutura organizada de relações. Os resultados dependem, por isso, do "*sistema de posições e de práticas*", que articula estruturas e actores, tendo em conta a partilha de funções. Porém, nem todos os grupos estão representados na estrutura de decisão: a supremacia de uns acontece pela exclusão sistemática de outros e a selectividade advém da organização interna do sistema e das decisões que relacionam actores específicos. A acção estratégica dos intervenientes ocorre, assim, no contexto de um discurso dominante e de um sistema de posições e práticas que a condicionam. Para além destas restrições, a estratégia de cada participante tem ainda de atender ao comportamento dos restantes envolvidos.

O modelo de Hajer constitui um avanço conceptual face ao de Easton: reconhece a heterogeneidade do sistema político, onde se afrontam interesses contraditórios, e fornece-lhe o referencial para a selecção dos pedidos a atender - o projecto hegemónico. Apesar das virtualidades apontadas, Hajer entende o processo de construção da política urbana como homogéneo. Todavia, este fragmenta-se em etapas, cada qual com conteúdo, condicionantes e estrutura decisional próprios, e o autor não se debruça sobre as oscilações no comportamento dos vários intervenientes. Ora pretende-se demonstrar que a administração não intervém da mesma forma ao longo do processo e nem sempre assegura concordância e complementaridade entre objectivos na cadeia decisional que vai construindo. Assim, antes de propor um modelo explicativo do processo político urbano que apoie a compreensão do caso de estudo escolhido, impõe-se discutir previamente as fases em que se desdobra uma política pública e as estruturas decisoriais que lhe podem dar forma.

## 2. A POLÍTICA PÚBLICA URBANA

### 2.1 O conceito de política pública

Ao conceito de política pública estão associados entendimentos diferenciados. Uns



autores, como Easton (1953) e Friedrich (1963), valorizam o propósito da intervenção, associado ao alcance de determinados objectivos; Thoenig (1985:53), por exemplo, destaca a sua aplicação, sublinhando que "*(...) uma política é um facto empírico, não um objecto de normas ou de valores*". C. Mendes (1990:17) define-a como "*(...) toda a decisão de origem pública (...) que tenha directa ou indirectamente efeitos territoriais*". Dye (1972:1) introduz uma perspectiva mais abrangente, ao designá-la como "*(...) tudo aquilo que os governos decidem fazer e não fazer*". Isto quer dizer que a ausência de intervenção também tem conteúdo, envolve uma opção e exerce impacto no território; quando ocorre, a política não fica limitada ao enunciar de intenções, mas prolonga-se pela sua aplicação efectiva. No presente estudo é utilizada na última acepção citada.

O conceito de política pública obedece a um conjunto de requisitos: tem referência espacial, directa ou indirectamente explicitada; contem elementos de decisão, que lhe conferem natureza voluntária imposta pelos responsáveis políticos; pretende atingir objectivos e satisfazer interesses; possui conteúdo, convertido em medidas e acções; tem intrínseca uma lógica de "serviço público", estabelecendo normas e fornecendo bens ou serviços onde o funcionamento do mercado mostra deficiência ou mesmo incapacidade de respostas satisfatórias; dirige-se a um destinatário preferencial, embora possa afectar indivíduos ou territórios não previstos, condicionando-lhes os comportamento e os interesses.

A dinâmica do processo político traz instabilidade às políticas. As causas das alterações no tempo prendem-se, por um lado, com as mutações dos objectivos que presidem à actuação do Estado, a modificação das condições conjunturais e os ajustamentos por força de outras decisões; por outro, a implementação exerce um efeito de retroacção no processo de decisão, criando ou conduzindo a mudanças na fixação de valores durante a sua aplicação e gerando um contexto imprevisível.

A iniciativa para uma entidade pública intervir é fruto do reconhecimento de situações precárias que se querem corrigir e da vontade de atingir determinados objectivos. Quando são consideradas alvo de acção pelos responsáveis políticos integram a "agenda", sendo a sua composição susceptível de gerar conflitos pela exclusão de uns em favor de outros.

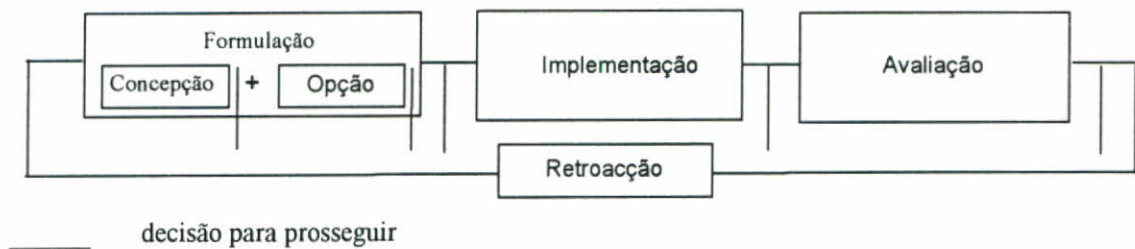
## 2.2 A construção da política urbana: análise crítica

Segundo Lojkin (1981:180) a política urbana compreende três dimensões: a "*planificadora*", a "*operacional*", ou seja, as práticas reais do Estado central e dos

aparelhos estatais locais, e a "*propriamente urbanística*", que mede os efeitos espaciais do binómio planeamento/operações de urbanismo. A redução da política à formulação ou o seu entendimento mais amplo, integrando a implementação e a avaliação, não é uma questão formal, já que tem repercussões no seu conteúdo. Assim, se a fase de execução é eliminada, quaisquer alterações que aqui ocorram são vistas como exteriores à política; caso contrário, fazem dela parte integrante.

Na abordagem desenvolvida nesta pesquisa a política urbana desdobra-se num conjunto de etapas intrinsecamente articuladas: a formulação, a implementação e a avaliação (fig.3).

Fig. 3 - Etapas da construção da política urbana



### 2.2.1 A formulação

A formulação corresponde à definição da actuação pública, mas aí é preciso fazer a destriça entre a concepção, onde é desenhada a solução, e a opção, isto é, a aceitação formal da solução eleita pela entidade pública responsável.

Na perspectiva racionalista a definição de uma política envolve uma sequência de procedimentos que progressivamente desenhavam a solução. Uma vez identificada uma situação desajustada do padrão de referência aceite como correcto, o problema é isolado e enunciado em extensão e intensidade, a partir de uma informação exhaustiva. A adaptação do sistema a um novo estágio implica identificar o(s) objectivo(s), quantificá-lo(s) e referenciá-lo(s) a um período temporal em que será possível atingi-lo(s), pelo menos satisfatoriamente, na perspectiva da entidade promotora. O cruzamento do problema com os objectivos, em articulação com os meios disponíveis e/ou mobilizáveis, permitem avançar para o recenseamento das hipóteses passíveis de atingir o(os) objectivo(s) proposto(s). A sua selecção obriga a estabelecer critérios hierarquizados de avaliação e a ponderar as consequências. Assim, num processo selectivo, caminha-se das soluções possíveis para as soluções viáveis e é dada por terminada a concepção da política, isto é, da forma de intervenção. A opção legitima a alternativa que melhor



corresponde aos objectivos de partida, tendo em conta a relação objectivos/meios de acção, coloca-a em conformidade com um critério e imprime-lhe carácter normativo.

Esta perspectiva marcou durante décadas a concepção do planeamento urbano. Patrick Geddes (1915) resumia em três palavras todo o processo "*Informação, análise e plano*"<sup>4</sup>, onde o domínio da informação parecia ser o único obstáculo ao sucesso da intervenção. O planeamento compreensivo característico desta aceção racionalista tinha como alicerces um contexto económico-social estável e uma estrutura de coordenação forte e centralizada, referenciando o estado final do território num horizonte temporal afastado.

Os pressupostos racionalistas pecam pela excessiva simplificação e as dificuldades na etapa descrita surgem com cambiantes diversas. A título exemplificativo refira-se, nomeadamente:

- a identificação da natureza do problema, nem sempre circunscrito, ou facilmente "isolável", em consequência da relação causas/efeitos sentidos. A aceitação de uma situação como problemática depende do meio onde se faz sentir, do quadro de referências e valores de quem a formula, do sentido e aprofundamento da análise e ainda da escala a que é referenciada. De facto, como lembra Caspar (1978:36), "*O conceito de problema é antes de tudo um facto social*";
- o processo de decisão partilhado por vários actores, que conferem a um mesmo problema interpretações diversas e avaliam as soluções de forma distinta. Por exemplo a construção de uma infra-estrutura rodoviária numa área urbana congestionada pode ser a solução mais adequada para as dificuldades de circulação, um problema para a entidade responsável pelo controlo do uso do solo (pelas eventuais dinâmicas que o acréscimo de acessibilidade pode suscitar no território atravessado), um erro na perspectiva do ambiente (pelos efeitos nefastos nos eco-sistemas) e uma oportunidade de negócio para os proprietários fundiários por ela beneficiados (pela sua "integração" no mercado de solos urbanos);
- a política pública é comandada por objectivos políticos e não técnicos, como a óptica racionalista pretende fazer crer.

Nos anos 60 e 70, teóricos como J. McLoughlin (1969), Hilhorst (1971) e Chadwick (1971) introduzem a perspectiva sistémica no planeamento. Deste novo entendimento, dois aspectos merecem relevo: a capacidade para aplicar o planeamento em contextos dinâmicos e a interligação entre as diversas etapas do processo. Assiste-se à substituição do conceito estrito de planeamento, associado à elaboração do plano, pelo

---

<sup>4</sup>Citado por McLoughlin, J. Brian (1971), p.137.

conceito abrangente do planeamento como processo, composto por uma sequência cíclica e ininterrupta de etapas, isto é, numa acção sem princípio nem fim. O planeamento compreensivo impõe um ponto de vista e negligencia todos os outros; no processo de planeamento cada grupo é compelido a defender os seus próprios valores; ganha relevância a possibilidade de lidar com múltiplos objectivos e o reconhecimento de grupos com diferentes capacidades para influenciar o processo político (Rider, 1986).

A formulação da política constitui uma etapa fundamental, já que nela se delineiam os propósitos de intervenção. Todavia, como se verá, não há garantia que eles se materializem e, caso afirmativo, ocorram como o previsto. A esta situação acresce por vezes a supressão da opção/aprovação, o que retira validade e eficácia à solução eleita. Embora a definição da política possa deixar vestígios espaciais, mesmo não sendo concretizada (pelas expectativas que induz e as repercussões noutros domínios), é a sua execução que marca o território e, por consequência, surge como a etapa mais relevante para a geografia.

### *2.2.2 A implementação*

A implementação converte em realidade as opções eleitas e, por conseguinte, está associada às práticas das entidades participantes. É nesta etapa que o Estado deixa marcas no território e, como tal, ganha particular acuidade para o geógrafo. Assim, procura-se compreender como se processa, os factores que a determinam, a articulação com a opção formalizada e as razões dos possíveis constrangimentos. Relativamente à forma como acontece perfilam-se duas posturas, a "*top down*" e a "*bottom up*", a primeira marcada pela lógica racionalista, a segunda acusando a influência behaviorista.

#### *A implementação como processo administrativo*

Na óptica racionalista a execução é a sequência inevitável da opção. Nesta abordagem "de cima para baixo" a acção está em conformidade com a formulação e é um processo administrativo e técnico sem problemas. Aos responsáveis pela implementação não é reconhecido poder para influenciar as decisões: o seu cumprimento acontece porque se identificam com os objectivos em causa, ou porque lhe são impostas, dado que dependem hierarquicamente das entidades que definem a acção.

A ocorrência de uma implementação perfeita (leia-se no respeito integral pela opção adoptada) exige pré-condições, inventariadas por Gunn (1978)<sup>5</sup>, das quais se destacam

---

<sup>5</sup>Citado por Ham e Hill (1984: 98-99)



a clareza dos objectivos e a persistência das condições de partida ao longo do processo; a ausência de constrangimentos externos; o tempo e os recursos adequados e actualizados em cada fase do processo; a política baseada numa relação de causa e efeito; a responsabilidade confinada a um departamento e, quando o envolvimento de outros for imperativo, a dependência ser mínima e a coordenação estar assegurada. Esta listagem, já ambiciosa, não é, contudo, exaustiva. Por exemplo Van Meter e Van Horn (1975) reputam também de importantes a adequação das estruturas organizacionais às tarefas que lhe são cometidas e a vontade de intervir por parte dos decisores permanecer.

A observância simultânea destes requisitos é muito difícil. Por exemplo, poucas vezes há correspondência entre os objectivos que se desejam alcançar e os recursos disponíveis; em muitas circunstâncias, os interesses e as prioridades de quem determina a política e de quem a materializa são divergentes e os executores não dependem hierarquicamente de quem decide; nem sempre as causas do problema que se pretende debelar são controladas pela entidade que intervém; a permanência do contexto económico-social e político durante o período da implementação, quer na unidade objecto de intervenção, quer nos territórios mais amplos onde se insere. Os colapsos possíveis - as acções previstas na unidade objecto de intervenção não se concretizam ou os resultados surgem diferentes do esperado - são imputados a aspectos técnicos (solução deficiente ou não apropriada, por incorrecta/distorcida conceptualização do problema) e a aspectos processuais (deficiência de controlo). Este está limitado pelo poder, recursos, autoridade e legitimidade detidos pela entidade supervisora para exercer sanções e dar incentivos e não tem interferência sobre a maior parte das causas que estão na origem dos desvios (alteração do contexto, só para citar a mais óbvia).

Este entendimento menospreza a etapa da concretização, dado que não admite aí a adição de elementos novos aos já fixados, sendo os implementadores vistos como simples "agentes"<sup>6</sup> dos "decisores"<sup>7</sup>. A evidência empírica mostra, porém, que a implementação não é automática após as opções assumidas e raramente envolve a transposição fiel das soluções preconizadas. Os sucessos reduzidos de muitas políticas e os fracassos de outras despertaram a atenção sobre uma etapa subvalorizada pelos racionalistas. Pressman e Wildavsky são pioneiros a procurar as causas dos hiatos entre os propósitos apontados e as realidades obtidas.

#### *A implementação como processo de coordenação*

---

<sup>6</sup>Entidades na dependência hierárquica dos decisores, cujo campo de acção está limitado ao cumprimento das determinações que lhe são fixadas.

<sup>7</sup>Entidades com autonomia para definir objectivos próprios.

A perspectiva de Pressman e Wildavsky (1973;1984) constitui uma variante do modelo "top down". A implementação é entendida como um processo de interacção entre os objectivos pretendidos e as acções para os atingir; o seu sucesso depende da cooperação entre entidades na "*cadeia de implementação*", já que a legitimidade para a acção e a fixação de recursos são condições prévias. Três aspectos são considerados fundamentais: quem inicia o processo, quais os participantes e o momento em que interferem, e quais os consensos requeridos para continuar.

A implementação é agora uma realidade complexa, mas autónoma da formulação, integrando uma sequência de acontecimentos que convertem a política em tarefas operacionais. O processo de decisão implica a coordenação dos actores (de controlo nas organizações unitárias hierarquizadas; de coordenação nas situações repartidas por várias organizações), para assegurar a eficácia dos recursos e as ocorrências esperadas. Esta leitura pode ser criticada na medida em que tem implícito o equilíbrio de poderes entre os intervenientes e a harmonia entre os interesses envolvidos. Na verdade, o poder está desigualmente repartido, o que leva à dominação de uns e à subordinação de outros e a concordância só é possível pela via da persuasão ou da negociação. Bardach (1982) rejeita o estatuto de passividade dos responsáveis pela implementação: afirma-os com objectivos próprios, que podem ser concordantes com os da política. E caracteriza a interacção entre entidades como uma luta pelo controlo, em que uns procuram influenciar a acção dos outros, e não como um meio de resolver conflitos, como defendem Pressman e Wildavsky.

As dificuldades à implementação vêm do conflito entre os sistemas de valores dos intervenientes, da ambiguidade de competências das entidades, do alcance e limites das determinações. Dentro de um programa interconectado, os envolvidos tendem a ajustar as tarefas que lhe estão destinadas aos seus próprios programas e prioridades. Por exemplo, um plano urbanístico propõe a execução de uma infra-estrutura rodoviária e temporaliza a sua construção de acordo com os objectivos gerais estabelecidos para essa unidade de intervenção; contudo, o departamento sectorial responsável pela sua execução redefinirá a prioridade da obra tendo em conta os projectos que tem na unidade territorial onde intervem (região, país). Assim, para conseguir um resultado satisfatório para todos, a coordenação não basta impondo-se um compromisso conjunto.

#### *A implementação como processo negocial*

A perspectiva "*bottom-up*" contesta a linearidade entre a formulação e a acção até agora afirmada. A simplicidade racionalista da implementação desaparece e os conceitos de



negociação e de acordo ganham projecção. A negociação converte-se num meio para obter resultados, mesmo sacrificando alguns objectivos iniciais, num processo caracterizado como "*a arte do possível*" (Barrett e Fudge, 1981:21); ora, na óptica racionalista quaisquer desvios ao modelo formulado são sinónimo de fracasso, já que o êxito se circunscreve à conformidade plena entre o que se propõe e o que se executa. O acordo é um processo negocial onde os objectivos são acertados, porque os departamentos envolvidos estão empenhados em conciliar as diferenças que os separam. A negociação e o acordo surgem, assim, como formas de resolver conflitos ou de ultrapassar a resistência a um curso possível de acção, e a política formulada fica sujeita a modificações. O conflito de interesses é passível de desaparecimento pela via negocial, mas esta tem de ser vista no contexto dos recursos detidos pelos intervenientes e com base no valor que eles representam em cada momento, como defendem Bacharach e Lawler (1981) <sup>8</sup>.

A ideia de consenso sobrepõe-se à de aceitação e envolve um processo interactivo de acordos, negociações e compromissos, num contexto de relações de poder e de influência entre entidades. As políticas perdem as características rígidas dos "*inputs*" originários dos níveis superiores e passam a constituir simples intenções, em redor das quais se constroem referências para as negociações; é aqui que os "*outputs*" ganham forma, dependendo dos intervenientes, que agem para maximizar interesses e prioridades próprios. Os valores, atitudes e experiências dos actores interferem no modo como são (re)construídas as situações. Por isso Barrett e Fudge (1981:25) consideram a implementação como "*(...) um contínuo política/acção onde toma lugar um processo interactivo e negocial entre os que pretendem concretizar a política e aqueles de quem depende a acção*", inseparável das relações de poder e dos mecanismos que conferem influência e controlo sobre a fixação de recursos. Quando a acção depende de entidades que podem ser hostis à política e não são susceptíveis de controlo, a implementação tem de ser entendida em termos das relações de poder inter e intra-organizacionais. A atenção centra-se, agora, nos factores que influenciam a actuação das entidades, como as funções que lhe estão confiadas, o acesso aos recursos, a inserção na estrutura política e o poder que daí lhes advem, os constrangimentos e as pressões oriundas do contexto. As relações estruturais e a interdependência entre entidades são determinantes, pelos reflexos induzidos no ambiente para as negociações. Tendo em conta o atrás exposto, facilmente se compreende a postura de Bruton e Nicholson (1988:341) "*Se a política é uma série de intenções modificadas pela negociação e os planos representam instantâneos dessas intenções, é mais apropriado focar as posições de negociação e acordo tomadas e adoptadas pelas organizações e interesses envolvidos*".

---

<sup>8</sup>Citados por Bruton e Nicholson (1988:345).

O entendimento da implementação como acto administrativo vigorou até aos finais dos anos 60, quando surgem as primeiras tentativas para encontrar formas de minorar os desfasamentos reconhecidos entre as intenções e as realizações. Faludi (1973) preconiza então as estruturas de monitorização e uma maior flexibilidade das propostas, como forma de assegurar mais eficácia à intervenção pública. A ideia do plano-processo, em substituição do plano-imagem durante anos reinante, ganha progressivamente adeptos.

As perspectivas expostas relativas à implementação não devem ser vistas como reciprocamente exclusivas, mas como abordagens complementares. A formulação de uma política é o ponto de partida para a acção. Esta é dominada pelo envolvimento de múltiplos actores, o que arrasta uma diversidade de ligações e de conflitos até então ausentes. Nesta acepção, a implementação tem intrínseca um processo de decisão, capaz de introduzir modificações (de amplitude e natureza variáveis) à política de referência, e é isso que lhe confere interesse, já que também estão presentes opções sobre a forma de construir o espaço urbano.

### 2.2.3 A avaliação

Esta etapa, poucas vezes respeitada, visa detectar o grau de concretização da política urbana bem como os desvios ocorridos e os efeitos não esperados, propiciando melhores condições para o relançamento de novas intervenções e ensinamentos da experiência acumulada. Pode assumir duas formas: a avaliação permanente (*on going*) e a avaliação face aos resultados (*a posteriori*). As dificuldades que enfrenta prendem-se, nomeadamente, com:

- a heterogeneidade e subjectividade dos critérios de referência, pois cada entidade (diferentes departamentos do Estado, autarquias, proprietários do solo) avalia os resultados à luz de valores próprios e dos proveitos que daí retira; e pode, até, ser afectada de forma contraditória pela mesma política;
- o aparecimento de resultados inesperados, ou em campos não previstos (as externalidades), de difícil ponderação;
- o desfazamento temporal dos efeitos: o impacto pode ser imediato ou diferido, ligeiro ou profundo, efémero ou permanente. Os horizontes temporais assumem valores específicos segundo os actores e os territórios de referência;
- a alteração dos problemas, soluções e estruturas decisórias ao longo do processo, havendo por vezes dificuldade em saber o que está em jogo (qual é a referência para a avaliação?) e quem são os verdadeiros protagonistas;



- o estabelecimento de relações causa/efeito, dadas as interdependências com outras políticas.

A avaliação pode (deve) ocorrer à medida que as propostas são implementadas, pois permite a introdução de elementos correctivos quando são detectados desvios significativos entre os objectivos que se defendem e aquilo que é concretizado. A situação resultante da aplicação da política dá origem a um novo contexto que, por efeitos de retroacção, pode suscitar o repensar dos objectivos e influenciar as intervenções futuras.

A cada etapa da política está intrínseco um sistema de decisão autónomo, despoletado por um antecedente e susceptível de originar outro a jusante. Isto quer dizer que:

- o processo pode ficar suspenso (ou ser interrompido) num qualquer momento intermédio, por determinação da estrutura de decisão própria dessa etapa ou da que lhe sucede;
- a mutação das estruturas de decisão no decurso do processo vão incutindo orientações próprias às directrizes que recebem, podendo a amplitude das modificações (na natureza e dimensão) alterar profundamente os propósitos definidos à partida.

Uma política de base territorial e uma política sectorial não sofrem o mesmo tipo de constrangimentos na implementação. A 1ª regulamenta o uso do solo, define os limites da acção e as regras em que esta deve acontecer. Mas a intervenção desejada está repartida por uma diversidade de actores, públicos e privados, quase todos não dependentes da entidade que é responsável pela formulação. Ao contrário, as políticas sectoriais são desenvolvidas por entidades com essas competências específicas e que detêm meios afectados para tal: fixam os objectivos e os recursos e desencadeiam o processo, controlando-o global e temporalmente; embora possam precisar de acções complementares para atingir os resultados pretendidos. Há uma maior relação entre os *inputs* da política e os *outputs* preconizados. As possíveis dificuldades estão normalmente associados a conflitos inesperados com outras políticas e ao desvio de recursos.

### 3. OS MODELOS DO PROCESSO DE DECISÃO

Como foi referido, à construção de uma política pública estão inerentes estruturas de decisão, responsáveis pela sua formulação e implementação. Atendendo ao objectivo da pesquisa, importa realçar as diferenças fundamentais entre as situações de decisor único e as situações em que estão envolvidos vários actores.

### 3.1 De um só actor

O modelo clássico da racionalidade acentua o papel do decisor único, com uma perspectiva abrangente da situação em que se encontra envolvido. Na resolução de um problema, à partida delimitado com rigor, domina a informação, o leque das escolhas possíveis e das suas consequências; dispõe de tempo, conhecimentos e recursos ilimitados; selecciona a alternativa que lhe assegura as maiores vantagens, segundo uma função de utilidade livre e previamente fixada, estruturada no binómio custos/benefícios; a subordinação à racionalidade económica é total e nestas condições os compromissos políticos são irrelevantes. As fraquezas deste modelo são inúmeras: por um lado, a simplicidade do actor com um ideal padronizado por valores universais e um domínio pleno da informação, das alternativas e das consequências é uma abstracção do mundo real; por outro, o processo sem constrangimentos e intemporal apoia-se num enquadramento teórico de verificação impossível.

Dentro da linha racionalista, vários autores procuram uma maior aproximação da realidade. March e Simon (1958) defendem o princípio da racionalidade limitada, segundo o qual a solução óptima, a melhor no absoluto, escapa ao homem. A incapacidade de obter, seleccionar e interpretar toda a informação impede a apreensão da globalidade do problema e consequentemente a identificação de todas as soluções possíveis. O decisor condiciona então a escolha às estratégias disponíveis e não às teoricamente possíveis, e opta pelos primeiros resultados aceitáveis dos objectivos que se propunha ("limiar mínimo de satisfação"), esquecendo a optimização. Embora persiga uma solução "racional", a que mais se aproxima da desejada, é um actor falível. A variável tempo influencia a opção: entre um maior benefício num horizonte indeterminado e uma resposta satisfatória mais célere, elege a segunda alternativa; de facto, na espera pela primeira, e desconhecendo "se" e "quando" ocorrerá, é possível que a dinâmica do sistema adultere as circunstâncias fomentadoras dos resultados tidos como ideais à partida. Tal aceitação depende dos seus valores e da percepção da realidade, mas coloca problemas sobre o conteúdo e a medida dos "critérios de satisfação" do decisor.

Cyert e March (1963) admitem igualmente o princípio da racionalidade limitada, mas valorizam as estruturas organizacionais e as regras do jogo aí praticadas no estabelecimento dessa racionalidade. A especialização dentro das organizações provoca um conhecimento fraccionado dos problemas, uma diversificação de objectivos, nem sempre compatíveis, que se constituem como pomo de tensões e até mesmo de conflitos. As decisões serão as soluções aceitáveis para todos, mas não as eleitas por cada um. A decisão é encarada como um processo de etapas, onde os resultados surgem



da relação entre os intervenientes.

Também Lindblom (1959;1965) é crítico do modelo racional. No estudo das decisões públicas coloca em confronto o modelo sinóptico (racionalidade *a priori*) e o modelo por ajustamento (racionalidade *a posteriori*). O primeiro seria superior se, desde o início, houvesse domínio pleno da informação, clareza de objectivos, igual valorização dos intervenientes, recursos disponíveis; a impossibilidade de reunir tais condições impõe o modelo por ajustamento. Os objectivos nem sempre são claros à partida e no decurso do processo surgem mais informações e novos meios; assim, vão-se construindo por tentativas e negociações, adaptando-se ao posicionamento dos envolvidos.

Dentro desta aceção racionalista, Faludi (1973) admite três posturas para o planeamento:

- a optimização entre todas as alternativas possíveis;
- a satisfação mínima, referenciada a *standards*;
- a solução para remediar problemas imediatos, sem qualquer meta a alcançar.

O conceito de racionalidade limitada avança em relação à mono-racionalidade da teoria clássica, mas impede a passagem a situações onde estão envolvidas racionalidades múltiplas. Importa, então, compreender como se constrói a decisão nestas circunstâncias.

### 3.2 De actores múltiplos

Ao problema da racionalidade da decisão alia-se o da complexidade sempre que várias entidades estão envolvidas, cada qual com objectivos próprios. Isto acontece porque o Estado se desdobra numa estrutura hierarquizada e complexa, que não age de acordo com objectivos únicos.

Relativamente ao intervencionismo das estruturas de decisão no processo político individualizam-se duas grandes tendências, em função do protagonismo conferido aos actores.

Os estruturo-funcionalistas, como Parsons (1964), centram a atenção nas estruturas e na integração normativa dos actores. À actividade das instituições está associada a sua organização interna, a partilha de competências e a estrutura relacional, que determinam os resultados. O actor é um executante que cumpre preceitos estabelecidos, sem margem de manobra para os alterar. O funcionamento é coerente e compatibilizado, e os atritos são excepcionais, imputados a disfunções do sistema. A previsibilidade das

actuações é total. Todavia, a noção de uma instituição rigorosamente estruturada (competências atribuídas sem equívocos, formas de relacionamento rígidas) é fictícia. Na verdade, a própria administração cria vazios ou sobreposições de competências e deixa imprecisões quanto a procedimentos a respeitar, entreabrindo a porta para algum protagonismo dos actores. Esta perspectiva falseia a realidade, ao descrever as organizações como simples instrumentos para executar as funções que lhe estão destinadas; de facto, elas são mais do que isso, porque têm implícita uma distribuição do poder, transitável para os actores que as animam.

A manipulação das relações de poder no seio das organizações é destacada por outros autores, nomeadamente Crozier e Friedberg (1977), que associam a conduta do actor ao contexto onde se insere. Esta abordagem apoia-se no conceito de "jogo", pondo a tónica nas relações de poder, de negociação e de interdependência em que os actores estão envolvidos. O jogo é um instrumento capaz não só de conciliar a liberdade e as restrições a que cada actor está sujeito, mas também de regular a sua cooperação com outrem. Contrariamente à postura estruturo-funcionalista, os actores dispõem de liberdade, ainda que em grau variável, não se subordinando com passividade às regras ditadas pela estrutura. Isto porque se o posicionamento na estrutura e o contexto em que agem lhes limitam em parte o campo de manobra, também lhes facultam recursos capazes de perturbar a conduta dos outros, num processo interactivo de influências, gerando o que apelidam de "*incerteza estrutural*".

À situação anterior são adicionadas outras limitações: o decisor é falível e está rodeado de outros, com experiências e valores próprios; o contexto é socialmente diferenciado, o que diversifica as interpretações do problema, podendo uma relevar aspectos que outra subestima; a informação é imperfeita e desigual entre os participantes; o tempo é um recurso limitado e cada actor dispõe dele de forma distinta. Nestas circunstâncias a estratégia de satisfação já não basta: agora é reconhecido que os actores podem ter racionalidades diferentes e, por conseguinte, entrar em conflito; que procuram alianças, negociações, possibilidades de compromisso e tentam impor o seu ponto de vista graças à utilização de recursos que controlam. Contrariamente aos modelos de decisão racional, onde é preciso um acordo prévio sobre os objectivos, a decisão é aqui ditada pela interacção dos actores.

A postura de um actor no "jogo" é designada de estratégia. O aspecto essencial que lhe está subjacente é a interdependência de expectativas que se gera entre os actores, cada qual dotado de objectivos, meios e organização (Ladrière, 1978). Este facto conduz a um sistema de interacções, donde resulta que as estratégias são composições específicas



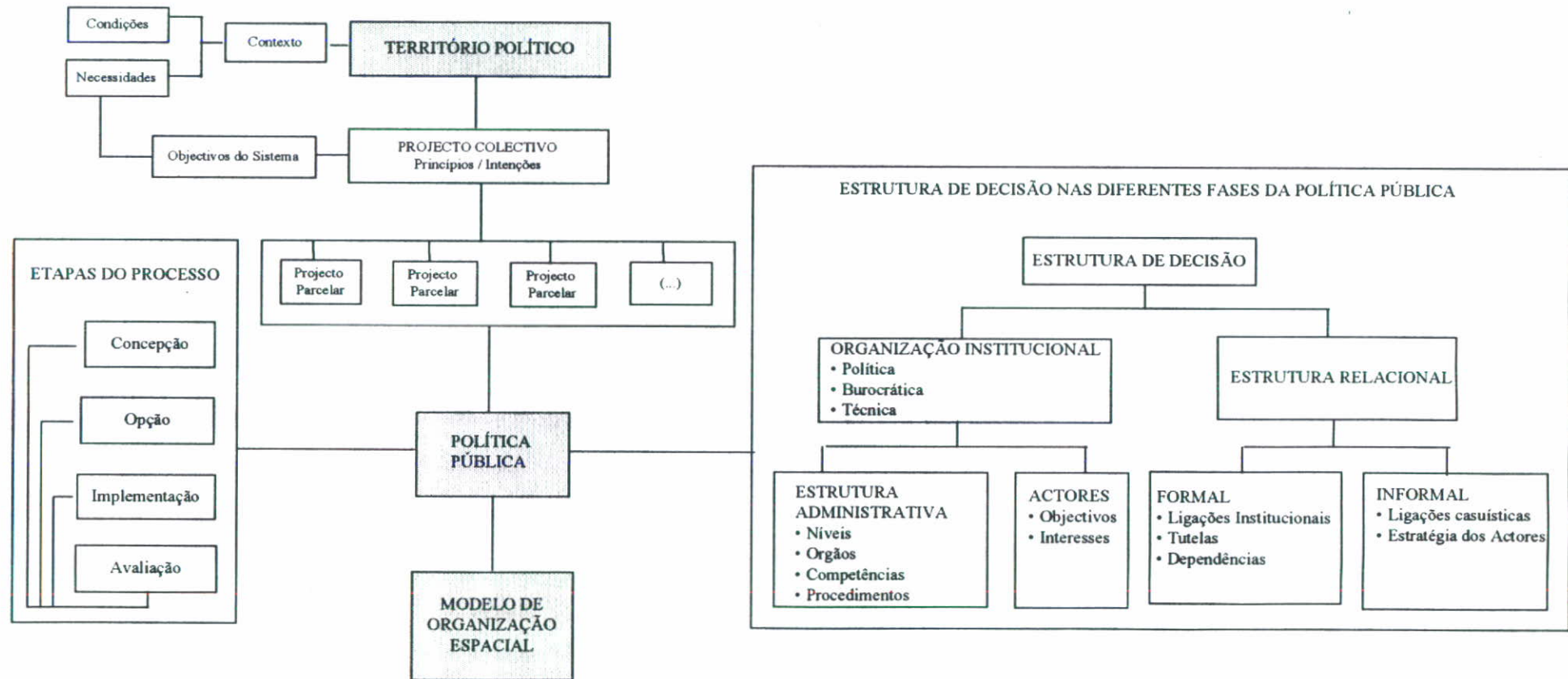
do confronto entre objectivos e meios dos envolvidos, já que os constrangimentos de uns podem ser estímulos para outros. Cada actor esquematiza a estratégia no quadro dos seus objectivos e no modo como entende a situação real, tendo a liberdade condicionada pelas competências da estrutura onde se integra, pelos meios que pode mobilizar em tempo útil e pela acção de terceiros que, directa e indirectamente, se repercute na sua (impedindo-a, condicionando-a ou favorecendo-a). Daqui decorre que uma estratégia não pode ser desarticulada da actuação dos demais intervenientes. As especificidades das reacções dos actores tornam a decisão imprevisível *a priori*, pois vai-se construindo no decurso do processo dinâmico de interacções entre os actores, que progressivamente lhes reduz a margem de manobra. Neste cenário de relações recíprocas, mas hierarquicamente desequilibradas, cada actor procura agir dentro da "sua" racionalidade (leia-se: age para conquistar o máximo de objectivos). Por isso, Crozier e Friedberg (1977:80) repudiam a ideia de unicidade de objectivos numa organização e substituem a noção de "*objectivos comuns*", pela de "*objectivos partilhados*". A especialização funcional das estruturas de poder leva a que cada entidade hierarquize distintamente os objectivos gerais, detendo uma hipersensibilidade para os seus e ignorando ou menosprezando os alheios.

A noção de estratégia é indissociável do conceito de poder. Segundo Dahl (1961) o poder de "A" sobre "B" corresponde à capacidade de "A" obter, na sua negociação com "B", os termos de troca que lhe sejam favoráveis. Daqui se infere que o poder é uma relação e não um atributo dos actores, que afecta a capacidade de influir sobre os objectivos e as acções dos outros. Na abordagem desenvolvida merecem relevo duas fontes de poder:

- a posse de recursos, sendo incorrecto falar de uma relação de poder quando uma das partes não os possui. Os recursos estão sujeitos às oscilações conjunturais e, por isso, é preciso saber a sua natureza, como são valorizados, se são mobilizáveis na situação específica ou pertinentes face aos objectivos dos outros; os resultados da análise dependem do momento da avaliação e do horizonte temporal de actuação;
- a "força" de um actor, proporcional às possibilidades de acção, ou seja, a margem de manobra para impor o seu projecto, para resistir ao que lhe é solicitado por outro, ou para influenciar a acção de terceiros; esta depende, sobretudo, da incerteza e da pertinência que a sua actuação confere ao comportamento dos restantes envolvidos.

Quando integrados numa política urbana, os dois tipos de decisão atrás caracterizados repercutem-se de forma distinta. Nos processos de decisor único apenas está em causa "uma" realidade e, independentemente da sua maior ou menor abrangência, e da forma como o problema é configurado, os objectivos e soluções são compatibilizados e passam

Fig. 4 - Território Político: Modelo Proposto





a vigorar, já que não encontram opositores. Quando várias entidades estão envolvidas, outras tantas "realidades" estão em confronto e, conseqüentemente, os projectos específicos defendidos por cada interveniente. O resultado final, que marcará o território, é sempre uma incógnita. A liderança do processo é disputada pelos actores com maiores recursos, mas o contexto vivido em cada momento e o comportamento dos actores secundários têm também influência nas execuções ocorridas.

#### 4. TERRITÓRIO POLÍTICO: MODELO PROPOSTO

Para conceptualizar a intervenção da administração sobre o território, desenvolveu-se um modelo (fig. 4) que articula as componentes que interferem na construção da política pública e, por arrastamento, se repercutem no território.

Qualquer território é um sistema dinâmico, que evolui espontaneamente mercê das decisões, individuais ou de grupo, dos actores económicos e sociais aí sediados. A heterogeneidade de recursos que manipulam faz com que as acções de uns condicionem o modo de actuação dos outros. O território está referenciado a um sistema político, que tem aí legitimidade de intervenção. Pode-se, então, falar de território político, dado que o primeiro constitui o suporte de legitimação do segundo, e a acção é em parte determinada pelos estímulos e pelos constrangimentos que daí emanam. Em regra, o território político é coincidente com uma divisão político-administrativa; todavia, o Estado pode definir aleatoriamente uma unidade espacial para ser objecto de uma intervenção concreta (caso da Costa do Sol). Mas uma unidade espacial, faz sempre parte de outras de maiores dimensões e, por isso, pode estar sujeita a determinações dos poderes aí ancorados, sendo possível o mesmo território ser afectado por projectos distintos, por vezes antagónicos ou de difícil compatibilização. A diferença de escala em que são concebidos e os poderes que lhe estão associados justificam a situação.

A decisão para intervir é um acto voluntário, suscitado por objectivos próprios, e influenciado pelo contexto que, em cada momento, imprime um carácter específico aos problemas. Integra, por um lado, a situação vivida no território; e por outro, as condições económicas, sociais e políticas dominantes, que se repercutem na modelação do(s) problema(s). Os objectivos do sistema, em conjugação com o contexto, marcam a composição do projecto e a prioridade das concretizações por parte do Estado. Isto quer dizer que no tempo "n", as necessidades/problemas e os objectivos/soluções constituem variáveis dependentes das condições vigentes.

A intervenção de uma entidade pública num dado território pressupõe o desenvolvimento de projectos parcelares, que conjugadamente dão origem à política pública. Os projectos têm importâncias distintas para a instituição que os promove, tendo uns como determinantes e outros como complementares. A política pública tem intrínseco um determinado modelo de organização espacial, que se vai concretizando no tempo, à medida que as intenções se materializam. Todavia, nem sempre as realizações estão conformas as intenções inicialmente expressas. O projecto reflecte a dominação do grupo no poder, constituindo um instrumento para reforçar a sua hegemonia na sociedade e, em simultâneo, viabilizar os seus objectivos.

A política pública ganha forma num conjunto de etapas: uma vez decidida a intervenção pública, o processo continua com a identificação do problema, das causas que estão na sua origem e das soluções possíveis. Uma vez assumido pelo poder o caminho escolhido para prosseguir, a implementação ocorre desfasada no tempo, mas as diferentes componentes têm horizontes de realização distintos. A sua aplicação altera o território, é capazes de interferir com as próprias condições de implementação ou até obrigar a repensar uma outra actuação, exigindo o retorno a fases antecedentes, nomeadamente para reavaliar os objectivos, reequacionar o problema e repensar a solução.

A natureza e diversidade das intervenções exige, por norma, a fixação de prioridades, por força da incapacidade de resposta global do sistema. Estas são ditadas pelos objectivos específicos que o sistema tem para o território, pelo contexto socio-económico do momento e pelas disfunções que emergem da sociedade. Assim, ao contrário de Easton, defende-se que a intervenção pública depende menos da situação em si mesma e mais da conjuntura (que imprime oportunidade a determinada acção), da qual o sistema espera retirar dividendos em proveito próprio.

Cada fase constitui um sistema de formulação/decisão/acção, associado a determinadas estruturas decisoriais. Isto quer dizer que a passagem para a fase subsequente não é automática, implicando sempre uma determinação. As estruturas decisoriais não são as mesmas ao longo do processo, modificam-se por estratégia voluntarista ou por determinação estrutural e repercutem-se na natureza dos programas de acção. Por isso, a intervenção pública, em si mesma, não garante que seja levada a termo ou que os resultados correspondam às expectativas criadas. Uma vez iniciada, pode sofrer interrupções temporárias (mais ou menos alargadas), involuções, ser suspensa por período indefinido ou mesmo abandonada. Assim, o envolvimento da administração no desenvolvimento da política urbana varia com o contexto que enquadra a acção, com a



etapas, reflectindo, de forma evidente, a composição das estruturas decisórias participantes.

A composição da "agenda" é importante na compreensão da actuação estatal não só pelos territórios que elege e pelos que exclui, mas também pelos domínios sectoriais que privilegia. Importância idêntica é atribuída aos mecanismos de conversão, desde a aceitação em "agenda" até à implementação do *output*. Uma vez eleito o domínio de intervenção, os projectos parcelares são da responsabilidade dos departamentos associados aos seus objectivos. Formalmente deviam completar-se e articular-se entre si, já que têm o mesmo referencial; contudo, a sua particularização sectorial conduz, muitas vezes, ao aparecimento de contradições e antagonismos entre objectivos e soluções, pois a concretização de uns pode comprometer a concretização de outros, fermento para as disputas institucionais no interior do sistema.

Com base nestes pressupostos, a evolução do processo e, por inerência, os seus resultados, apresentam sempre um grau de incerteza. Em regra, os problemas e a estrutura de decisão não são estáveis ao longo do processo, podendo ajustar-se ou redefinir-se, desaparecer ou reaparecer à medida que progride a acção; o contexto pode também mudar, nomeadamente pela aplicação de outras políticas e por acções exógenas ao próprio sistema.

Os sistemas políticos têm um suporte organizacional, por norma assente numa estrutura hierarquizada, complexa, desdobrada em vários níveis (a divisão político-administrativa), órgãos (os centros de decisão) e actores (os decisores que animam as estruturas). As características estruturais da organização definem o campo de exercício das relações de poder e as condições em que se desenvolve a acção.

A partilha do poder entre o nível central e outros pode ocorrer segundo dois processos:

- de desconcentração, para órgãos periféricos do Estado. Nesta situação os objectivos são comuns aos dois níveis, funcionando o inferior como delegado dos órgãos de nível superior e, portanto, com total dependência deste;
- de descentralização, para as autarquias locais. Aqui o nível inferior não fica subordinado às directivas superiores e a independência de objectivos é assegurada.

A distinção entre estes dois conceitos é contestada por B. Alves (1986:105), porque *"(...) em ambos os casos há transferência entre órgãos do mesmo nível, ou de níveis diferentes e, em ambos os casos há delegação, pois nenhuma transferência se pode fazer sem o acordo, implícito ou explícito, do órgão de nível central"*. Esta posição

esquece como são distintos os modos de designação dos responsáveis e, como lembra Auby (1985), aí reside a diferença fundamental. De facto, na desconcentração os actores responsáveis pelos órgãos criados são nomeados, mantendo por esta via uma subordinação ao nível superior; pelo contrário, na descentralização os actores são eleitos, o que lhes confere, pelo menos em teoria, autonomia de decisão. A hierarquia pressupõe uma ligação de centros de decisão em que as unidades de nível inferior estão subordinadas ao de nível superior e as do mesmo nível ligadas por relações de interdependência; arrasta o conceito de coordenação, entre órgãos de níveis diferentes (coordenação vertical) e órgãos do mesmo nível (coordenação horizontal).

Os actores representam a componente humana que anima as estruturas. Muitas vezes são apelidados de agentes da administração, ou seja, simples executores de determinações pré-fixadas, sem poder para as influenciar; este estatuto é falso, dado o protagonismo que podem desempenhar.

A organização político-administrativa e os actores sediados nos respectivos órgãos apresentam estruturas política, burocrática e técnica, autónomas mas entrosadas. Cada qual tem competências próprias, momentos privilegiados de actuação e um papel a desempenhar no processo de decisão.

A estrutura política está no topo do sistema. Ainda que possa intervir em qualquer momento do processo político, assume relevância na construção do projecto colectivo e na definição das áreas prioritárias de intervenção; na formalização da solução a adoptar e na concretização das medidas, garantindo os meios necessários. Por vezes esbarra com barreiras que coartam ou condicionam a sua margem de manobra e o seu poder de realização depende, em parte, da capacidade de controlar a acção de terceiros.

A estrutura burocrática-administrativa faz a ligação entre os níveis político e técnico. Está-lhe reservada a execução e controlo das decisões políticas. A sua actuação rege-se por critérios de racionalidade burocrática, assente na normalização e padronização dos procedimentos. É considerada independente do poder político, mas na prática tende a posicionar-se ao seu lado, já que este controla o topo da hierarquia burocrática, pela nomeação dos gestores públicos. O seu envolvimento na decisão está garantido por duas vias: pela aproximação ao poder, através da conquista de maior influência no processo político; pela teia de procedimentos burocráticos que tece, imiscuindo-se no campo técnico.

A estrutura técnica é responsável pela equação do problema, pelo estudo das alternativas



face às orientações políticas, e pela implementação da solução eleita. Em termos formais, rege-se apenas por princípios técnicos. É, também uma estrutura com poder, embora frágil: a partir das directrizes políticas, procura a solução mais adequada para o problema em causa; a forma como os estudos são orientados condicionam o resultado, mas a solução proposta pode ser recusada ou abandonada pela estrutura política, não dispondo de poder para a contrariar.

Cada componente tem uma organização interna, funções específicas, procedimentos instituídos e modos de articulação entre os elementos da estrutura. Com frequência estas regras mostram deficiências, sobreposição ou vazio de competências, ambiguidade no relacionamento, que perturbam o funcionamento sistema. Outras vezes há intenção no incumprimento das regras, uma forma de afirmação de poder, ou rejeição da tutela estabelecida.

A margem de manobra concedida aos decisores e as estratégias por eles desencadeadas permitem um relacionamento informal paralelo, que (muitas vezes) subverte as ligações instituídas. Cada acção tem de ser aferida em relação ao contexto que a determina, aos objectivos desejados, às oportunidades de que disfruta e ao comportamento de todos os intervenientes. O resultado final é determinado pela conjuntura e a situação específica das entidades na estrutura de poder. Assim, à estrutura relacional está intrínseca uma conflitualidade permanente, que decorre da disputa entre entidades para alcançar os objectivos próprios, fugir aos condicionamentos impostos por outrém e conseguir impor restrições a terceiros para alargar o seu poder.

Em síntese, o modelo apresentado mostra como o desenrolar da intervenção pública está dependente:

- dos objectivos do sistema político para o território de referência;
- do contexto político-económico que enquadra a intervenção em cada momento;
- das etapas do processo ao longo do qual a política vai passando de intenções a soluções e, por fim, acções concretas;
- das estruturas decisoriais intervenientes em cada etapa, que introduzem, com o seu envolvimento no processo, propósitos não necessariamente coincidentes com os que vigoram na fase antecedente.

Daqui é possível inferir que a solução preconizada não corresponde necessariamente aquela que é implementada pois, entre os dois momentos, os contextos alteram-se e as estruturas decisoriais são diferentes. O processo de decisão inerente à política urbana para a Costa do Sol é, a este propósito, exemplar, como se procurará demonstrar.

## II - AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

Para enquadrar as políticas urbanística e rodoviária da Costa do Sol e avaliar a sua especificidade, é imperativo caracterizar a evolução dessas políticas à escala nacional. A análise incide sobre as características dos instrumentos utilizados, os procedimentos instituídos e as entidades envolvidas no processo de decisão.

### 1. A POLÍTICA URBANÍSTICA

#### 1.1 Os instrumentos

O urbanismo, enquanto política pública, é lançado por Duarte Pacheco, em 1932, ao ocupar a pasta das Obras Públicas e Comunicações. O governante pretende levar a termo uma política de obras públicas, mas também construir uma imagem urbana identificável com o regime político em exercício. Todavia, o suporte legal vigente é irrisório. O diploma sobre os "planos gerais de melhoramentos"<sup>1</sup> para as principais cidades e vilas, mas apenas obrigatório para Lisboa e Porto, dá ênfase aos aspectos da higiene e da circulação e limita-se a condicionar o alinhamento das construções, a altura dos edifícios e as servidões. Imbuído do espírito liberal da Regeneração, coloca a cidade à mercê dos interesses dos proprietários fundiários, que dispõem de liberdade na qualificação do solo, na definição de usos, no tipo de edifício a implantar e no lançamento da obra.

A fim de levar por diante o seu propósito, Duarte Pacheco desenvolve os meios financeiros e legislativos que tem como indispensáveis:

- cria o Fundo de Desemprego<sup>2</sup>, para assegurar o investimento e alimentar a política de participações. É um "*saco azul*", no dizer de F. Gonçalves (1981:24); um "*(...) expediente legislativo disciplinador e eficaz dentro dos princípios que consagrara, mas demonstrativo da apetência de domínio total sobre o território*", segundo M. Acciaiuoli (1991:411);
- institui o plano geral de urbanização (PGU)<sup>3</sup>, para avaliar e hierarquizar as necessidades dos aglomerados e as condições da sua expansão. O plano demarca o solo rústico do urbano, aponta usos dominantes por zonas, traça as vias principais e reserva os espaços para os equipamentos colectivos. Converte-se num instrumento fundamental de apoio à política de obras públicas, pois " (...) *nenhuma obra de*

<sup>1</sup>Decreto de 31 de Dezembro de 1864.

<sup>2</sup>Decreto-Lei 21 699, de 30 de Setembro de 1932. À custa de impostos (sobre os veículos automóveis), que até aí revertiam directamente para as autarquias.

<sup>3</sup>Decreto-Lei 24802, de 21 de Dezembro de 1934.



*urbanização se realizará que não seja parte integrante de um plano geral de urbanização devidamente concebido*"<sup>4</sup>. Aliás, só nesta perspectiva é compreensível a sua aplicação a aglomerados de pequena dimensão, ao invés do praticado em outros países europeus, nomeadamente em França, onde se inspira a legislação portuguesa<sup>5</sup>.

Assim, o PGU torna-se obrigatório para os aglomerados com mais de 2500 habitantes, as sedes de concelho e as localidades com zonas de interesse turístico, recreativo, terapêutico, espiritual ou histórico, designadas pelos Ministérios do Interior e das Obras Públicas e Comunicações; a imposição parece querer combater a (receada) inércia dos municípios em aderir voluntariamente a esta iniciativa. As câmaras são responsabilizadas pela sua elaboração e execução; ao MOPC é reservada a aprovação dos estudos e o direito de fiscalização do plano. As decisões relativas à transformação do espaço urbano - onde, como e quando intervir - transitam para o Estado; a actuação dos particulares subordina-se agora às regras da administração: a possibilidade de construir deixa de ser um direito intrínseco à posse da propriedade, e converte-se numa concessão arbitrária do poder político. Ao diploma está intrínseca uma política de solos, materializada por via de expropriações das áreas urbanizáveis.

A legislação de 1934 não tem efeito imediato devido à ausência de cartografia adequada. Segundo A. Celestino da Costa (1954), os estudos urbanísticos são escassos até 1942, pois os levantamentos topográficos só depois de 1941 começam a ficar concluídos. O diploma tem o mérito de colocar a transformação do espaço urbano na esfera do interesse público e, consequentemente, institucionalizar a política urbana como prerrogativa do Estado.

As bases do planeamento urbano são redefinidas em 1944<sup>6</sup>. O novo diploma, relativo ao plano geral de urbanização e expansão (PGUE) mantém os princípios gerais em vigor, mas introduz alterações no domínio fundiário: as expropriações por utilidade pública (abertura de novas vias ou outros trabalhos de urbanização) só ocorrem quando em conformidade com um plano aprovado; os municípios podem exigir contrapartidas aos proprietários dos terrenos beneficiados com o plano, até 50% do valor desses lotes para construção; são apontadas medidas para desencorajar a retenção de terrenos urbanizáveis. As câmaras são obrigadas a sujeitar os planos dos

---

<sup>4</sup>Idem, preâmbulo.

<sup>5</sup> A Lei de 14 de Março de 1919, completada pela Lei de 1924, prescreve que as cidades com mais de 10000 habitantes (ou mais de 5000, quando em rápido crescimento), as estâncias balneares, as cidades pitorescas e turísticas e as comunas do departamento do Sena, são obrigadas a dotar-se de um "Plano de ordenamento, de extensão e de embelezamento". Duarte Pacheco reduz o limiar populacional dos aglomerados e impõe outros critérios susceptíveis de ampliar as integrações.

<sup>6</sup> Decreto-Lei 33921, de 5 de Setembro de 1944.



aglomerados à aprovação do Governo, no prazo de três anos a contar da conclusão das respectivas plantas topográficas.

Dois anos mais tarde (1946) o MOP, sob o pretexto de não obstruir o desenvolvimento dos aglomerados até à aprovação dos respectivos planos, institui, com carácter provisório, o "ante-plano de urbanização"<sup>7</sup>. Ao contrário do que se pretende fazer crer, trata-se de um retrocesso face à política urbanística delineada em 1934. O preâmbulo do diploma justifica-o pelo facto dos técnicos "(...) apresentarem em 1º lugar ante-planos pormenorizados que, depois de apreciados pelas entidades e serviços competentes, servem de base aos projectos definitivos, mas que já por si definem linhas gerais de arranjos urbanísticos que convem fazer cumprir rigorosamente, até à conclusão dos estudos definitivos". Uma vez aprovados, estes estudos preliminares vinculam a concessão de licenças para a construção ou a transformação de prédios rústicos em urbanos, mas impedem o acesso dos municípios a uma política de solos, aspecto que Duarte Pacheco reputava de essencial, já que limitava o recurso à expropriação na ausência de plano aprovado (artº 15 do DL 24802). Esta medida visa, sobretudo, economizar no custo dos estudos (os ante-planos nunca avançam para a fase final) e ilibar a administração da obrigatoriedade de expropriações para utilidade pública. O ante-plano deixa de ser uma fase intermédia e converte-se no documento formal dos estudos urbanísticos. F. Gonçalves (1990) enumera as vantagens deste "plano provisório": mesmo aprovado, não dispensa a consulta dos serviços estatais na execução de qualquer obra, só é divulgado mediante autorização expressa do Ministro das Obras Públicas e o regulamento não é publicado. Assim, compreende-se que, entre 1944 e 1971, nenhum plano passe a definitivo, exceptuando o da Costa do Sol (subordinado a diploma especial); isto porque os "ante-planos" reformulados, em função das críticas dos serviços centrais do Estado, são rotulados de "ante-planos revistos". Pouco depois do decreto de 1946, o Parlamento restringe o poder de expropriação aos municípios<sup>8</sup> e as bases para a recuperação das mais-valias<sup>9</sup>. Assim, numa década, o Estado altera radicalmente a sua postura, já que minimiza (esvazia) os meios inicialmente perfilados para uma intervenção activa na transformação do espaço urbano: de protagonista do processo urbano passa a fiscalizador da actividade dos detentores da propriedade.

Os anos 40 e 50 são o período de maior produção de estudos urbanísticos, que decai para um número insignificante na década seguinte. Segundo M. Sousa Lôbo (1993) em 1960 existiam 234 aglomerados com "ante-plano" aprovado, embora muitos

<sup>7</sup>DL 35931, de 4 de Novembro de 1946.

<sup>8</sup>Lei 2018, de 24 de Julho de 1946.

<sup>9</sup>Lei 2030, de 22 de Junho de 1948.



sujeitos a condicionamentos. A esta profusão de estudos não corresponde o domínio efectivo da administração sobre as transformações que se operam no espaço urbano, controladas pelos proprietários fundiários. Na verdade, a possibilidade de expropriação de terrenos para urbanização está vedada às câmaras, dada a ausência de aprovação dos planos. E, por isso, na gestão quotidiana contrariam as disposições do Código Administrativo de 1936-40, ao fazerem "contratos de urbanização" com os promotores, apenas legalizados em 1965<sup>10</sup>.

Consolidada a sua função reguladora ao nível urbano, o Estado avança para áreas onde a dinâmica de transformação do uso do solo extravaza os perímetros urbanos convencionados. A apologia do planeamento regional começa na sequência do Congresso da Federação Internacional de Habitação e Urbanismo (início dos anos 50). Para Pinto Machado (1960:13), técnico da DGSU, *"Uma série infinita de planos de urbanização insuficientes e mal apetrechados conduz-nos à imperiosa necessidade de confiarmos quase cegamente na planificação regional, tanto mais que ela abre largas perspectivas para o ressurgimento de uma mais fácil e contínua acção disciplinadora de urbanismo"*. Apesar das vantagens propagandeadas, nada é legislado nesse sentido. Assim, dos planos regionais desenvolvidos<sup>11</sup>, só os das regiões de Lisboa e do Porto têm cobertura legal, ao abrigo de diplomas específicos. A intervenção pública deixa de estar circunscrita aos aglomerados urbanos e passa a traçar directrizes para territórios mais alargados. Os planos regionais também nunca vencem a etapa da aprovação, permanecendo como instrumentos indicativos.

Apesar dos esforços envidados na elaboração de planos, nos finais dos anos 60 a desordem urbanística é grande nas principais áreas urbanas do país, alimentada por um crescimento urbano especulativo e caótico, quase sempre exterior aos perímetros autorizados.

O governo de Marcello Caetano (1969-1974) manifesta a intenção de intervir e altera o discurso sobre política urbanística. No Congresso da Acção Nacional Popular (Maio de 1973), o Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação afirma a vontade de dinamizar a actividade do planeamento, porque os planos são "(...) instrumentos

---

<sup>10</sup>O Decreto-Lei 46673, de 29 de Novembro de 1965 cria o conceito de loteamento urbano e legaliza a prática das CM celebrarem contratos com os particulares, mediante escritura pública, nos quais aqueles se responsabilizam pela realização das obras de urbanização de uma dada propriedade, mediante contrapartidas facultadas pelo órgão local.

<sup>11</sup>Nomeadamente Plano Regional do Algarve, Plano Director do Cordão Litoral Norte da Ria de Aveiro, Plano Director da Região Centro-Litoral, Plano Director da Região de Lisboa.

*postos ao serviço de objectivos fundamentais do próprio Estado*"<sup>12</sup>. O abandono do "*urbanismo de contenção*" e o início de um "*urbanismo operacional*" constitui a acção prioritária e nessa medida impõem-se correcções nos instrumentos e nos processos vigentes. No domínio dos instrumentos propõe-se:

- o "*plano de ordenamento concelhio*", para racionalizar a localização dos equipamentos públicos e o traçado da rede rodoviária e impedir a ocupação desregrada do espaço rural;
- a reformulação da legislação urbanística, já concretizada em 1971<sup>13</sup>: o "ante-plano" é eliminado<sup>14</sup>, o plano geral de urbanização recuperado e criadas figuras de âmbitos supra-municipal (plano geral de urbanização de área territorial) e intra-urbano (plano parcial de urbanização e plano de pormenor). Aqui ganha especial relevo o "*plano de pormenor*", tido como o "*instrumento operacional da implementação*", obedecendo ao faseamento do plano geral e constituindo-se como "*zona de actuação prioritária*", apoiado por uma política de solos, e a respeitar pelos particulares.

Nos processos destacam-se o incremento da participação da população nos planos e o aumento de celeridade na sua apreciação, para dotar os municípios de instrumentos eficazes em tempo útil. A actividade de planeamento permanece exclusiva das entidades públicas, bem como o comando da implementação dos planos. Assim a administração pretende reeditar o protagonismo na política urbana, gizado nos anos 30, mas apenas praticado em Lisboa<sup>15</sup>. No entanto, agora, a abertura à iniciativa privada na transformação do uso do solo é aceite e regulamentada, ao contrário daquela época<sup>16</sup>.

Das intenções expressas apenas acontece a reforma do sistema de planeamento urbano. Curiosamente, o plano concelhio (que naturalmente deveria ficar sob a égide da autarquia) é abandonado e surge uma figura de âmbito supra-municipal, sob a responsabilidade da administração central. O plano de urbanização mantém as características do diploma dos anos 40, embora já com provas negativas na sua aplicabilidade: perímetro urbano estático, zonamento do espaço segundo os usos, regulamento rígido, intervenção para o longo prazo, envolvimento passivo do Estado

<sup>12</sup> "Comunicação de sua Excelência o Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação, Dr. Nogueira de Brito", in Política de Obras Públicas, Urbanismo, Habitação, Comunicações e Transportes. Gabinete de Planeamento dos Ministérios das Obras Públicas e Comunicações. Tomar, Maio de 1973.

<sup>13</sup> Decreto-Lei 560/71, de 17 de Dezembro e Decreto 561/71, de 17 de Dezembro.

<sup>14</sup> Todos os "ante-planos" ganham o estatuto de "planos" (Decreto-Lei 560/71).

<sup>15</sup> Ver Silva, C.N. (1987) Planeamento municipal e a organização do espaço em Lisboa - 1926-1974, CEG/INIC, Lisboa.

<sup>16</sup> A legislação sobre o loteamento urbano é revista em 1973, através do Decreto-Lei 289/73, de 6 de Junho.



na sua implementação. Por exemplo, as propostas para um horizonte longínquo<sup>17</sup> geram expectativas de urbanização injustificáveis no curto/médio prazo e fomentam a produção de solo urbano acima das necessidades; o faseamento da expansão, obrigatório, não é cumprido, na ausência de mecanismos operacionais eficazes; o custo das propostas não é inventariado, nem são avaliados os recursos das entidades a quem compete a sua materialização; uma vez concluído o plano, não há garantia que seja financeiramente exequível, para além de não vincular os serviços estaduais às propostas aí formuladas. O recurso ao plano de pormenor não se converte numa prática municipal corrente e os particulares continuam a liderar a urbanização, deslocando para lá dos perímetros urbanos uma parte significativa das pressões para a alteração do uso do solo. Mas a questão fundiária não é afluída, mesmo havendo a certeza de aí terem origem quase todos os problemas. A Lei dos Solos aprovada em 1970<sup>18</sup> está direccionada para o lançamento de grandes empreendimentos públicos então em preparação (planos integrados de habitação, complexo de Sines, parques e loteamentos industriais em cidades do interior do País). Assim, o direito da propriedade privada prevalece sobre o direito urbanístico. No primeiro não é feita a distinção entre o direito ao usufruto da propriedade, de natureza eminentemente privada, do direito à alteração do uso e transformação do território, de carácter público e, por isso, competindo à administração estar na génese do processo e não apenas no sancionamento das propostas de outrém. Também a aprovação, da competência do Governo, através da DGSU, permanece um processo moroso, o que perpetua a ausência de documentos operacionais. A tramitação administrativa envolve a audição das entidades afectadas pelo plano; a DGSU emite então o seu próprio parecer e, se positivo, a pretensão é enviada para o parecer final do CSOP<sup>19</sup>, na sequência do qual o plano é aprovado (ou não) pela estrutura política. O plano só ganha eficácia com a publicação no Diário do Governo do regulamento e da planta síntese de zonamento. Dos poucos que vencem a apreciação, muitos estão já desactualizados e a maior parte ultrapassou o período regulamentar para a revisão (de 5 anos, após a conclusão).

As câmaras, a quem compete zelar pela implementação, têm o papel reduzido ao policiamento da actividade dos particulares no campo regulamentar, quando estes decidem intervir.

---

<sup>17</sup>O horizonte do plano não é fixado na lei. Porém, a projecção para 30 anos é uma referência comum.

<sup>18</sup>Decreto-Lei 576/70, de 24 de Novembro de 1970.

<sup>19</sup>A consulta ao CSOP apenas é obrigatória nos aglomerados a partir de 10 000 habitantes.

Apesar das intenções demonstradas pelo poder, persiste o planeamento normativo. A sua pouca validade enquanto orientador na construção do espaço urbano decorre, fundamentalmente, da conjugação de três aspectos: a desarticulação entre as propostas aprovadas pelo poder político e os meios que este disponibiliza para a sua implementação; a não vinculação das entidades públicas às propostas consagradas, no seu domínio de acção; os mecanismos legais que permitem aos particulares ultrapassar as regras fixadas (por via da legislação do loteamento urbano).

Consagrado constitucionalmente o Poder Local em 1976, a Lei das Atribuições e Competências das Autarquias<sup>20</sup> atribui-lhes um maior protagonismo no ordenamento do território e aponta o Plano Director Municipal como o instrumento basilar da gestão autárquica, embora só seja regulamentado em 1982<sup>21</sup>. Esta figura de plano introduz inovações fundamentais:

- o âmbito espacial coincide com o perímetro administrativo do município, tem a virtualidade de incluir as áreas rurais (ou "não urbanas") no modelo de desenvolvimento a definir, procurando combater a segregação de territórios e de populações;
- o conteúdo, para além de uma concepção integrada do desenvolvimento, prevê dois instrumentos operativos inéditos : o programa de realizações e o plano de financiamento. Este contém a avaliação do custo das propostas contidas no programa de realizações, bem como as fontes de financiamento, por forma a compatibilizar o valor dos investimentos com os recursos financeiros da autarquia e comprometer as outras entidades públicas implicadas, num esforço de assegurar maior exequibilidade às propostas;
- a participação da população, ao longo do processo, no intuito de conseguir um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões;
- a forma de aprovação, que compete à assembleia municipal. O Governo limita-se à sua ratificação, tendo força de lei após publicação em Diário da República.

A administração central acompanha o desenrolar dos estudos, através da comissão de acompanhamento (CA). A esta compete, nomeadamente, assegurar a ligação entre a autarquia e os níveis superiores da administração, informar a CM de projectos e acções governamentais que possam influenciar as soluções a adoptar, mediar consensos entre as entidades envolvidas. É composta por representantes dos serviços da AC com maior intervenção no ordenamento do território - a CCR, a DGPU e a JAE; o seu

<sup>20</sup>Lei 79/77, de 25 de Outubro.

<sup>21</sup>Decreto-Lei 208/82, de 26 de Maio (bases gerais da regulamentação), Portaria 989/82, de 21 de Outubro (conteúdo técnico) e Decreto-Regulamentar 91/82, de 29 de Novembro (processo de elaboração).



alargamento a outras entidades decorre por solicitação da autarquia ou da CA, e depende dos aspectos específicos de cada concelho.

As esperanças depositadas nesta figura de plano ficaram muito aquém das expectativas, já que poucas autarquias enveredaram pela sua realização e, as que o fizeram, viram-se enredadas num processo moroso, sem resultados palpáveis em tempo útil. Para esta situação foram decisivos quatro aspectos:

- a sua elaboração ser facultativa;
- a complexidade do corpo legislativo regulador, por transformar o PDM num instrumento "pesado", com uma elaboração espalhada por aprovações intermédias que arrastam a finalização para um horizonte incerto<sup>22</sup>;
- a padronização dos estudos, ignorando a singularidade dos concelhos e da sua inserção a escalas mais amplas, impondo a mesma fórmula para realidades geográficas, económicas e sociais diferentes;
- as obstruções internas no aparelho camarário, pois os restantes serviços receiam ver as suas iniciativas comandadas pelo Plano.

Mas o planeamento de base territorial vai debater-se com mais entraves, de que se destacam, como mais relevantes:

- as entidades responsáveis pela sua elaboração, execução e controlo denotam dificuldade em destriçar as diferenças entre Plano - documento estático que sintetiza uma proposta temporal referenciada - e Planeamento - processo de gestão contínuo que envolve uma cadeia de etapas, da concepção à implementação, e nesta encontra razão para reiniciar um ciclo novo. Esta alteração conceptual deveria repercutir-se no comportamento das entidades envolvidas numa acção sempre inacabada que se renova na dinâmica dos actores e do território; porém, embora o discurso coloque a tónica no "planeamento", na prática permanece, no essencial, o "plano";
- ao processo de planeamento está intrínseca uma componente política forte. A definição dos objectivos para o território compete aos órgãos eleitos, vigentes nos

---

<sup>22</sup>O processo de elaboração compreende três etapas:

- a 1ª, que antecede a elaboração do plano, integra os Estudos Sumários de Planeamento e o programa preliminar. Os primeiros, da iniciativa do executivo, têm como finalidade traçar o perfil do concelho, levantar problemas, listar potencialidades e ponderar a validade da execução do PDM perante a situação retratada. Este documento é apresentado à Assembleia Municipal, a quem cabe a decisão sobre o avanço do plano. Se a opção é favorável, a responsabilidade do Programa Preliminar recai sobre o executivo. Trata-se de um documento de carácter político, já que expressa os objectivos a perseguir e a orientação a imprimir aos estudos.
- a 2ª contém o desenvolvimento do plano, repartido por três fases - os Estudos Prévios, o Programa-Base e o Projecto do Plano -, todas intercaladas por aprovações ao nível central.
- a 3ª corresponde ao Inquérito Público e à Proposta do Plano.

períodos dos respectivos mandatos. O factor tempo passa a desempenhar um papel de relevo - formular objectivos e concretizá-los num período restrito -, já que um executivo recém-chegado ao poder pode não se rever nos propósitos do seu antecessor. Assim, a substituição da equipa leva por vezes à contestação do projecto em curso, do trabalho feito e até à sua interrupção. Este facto, associado à lentidão do processo, faz com que no tempo de um mandato raramente seja ultrapassada a fase de análise. O resultado é a sobreposição/multiplicação dos estudos analíticos e a dificuldade de formalizar as propostas;

- obstruções de diferentes naturezas. Das externas sobressai o sistema de tutela pesado, que persiste e até é ampliado - as entidades com intervenção directa no território aumentam; e a ausência de directrizes às escalas regional ou sub-regional. Ao nível interno, a gestão urbanística sobrepõe-se ao planeamento territorial, já que este é valorizado apenas em termos formais. Enquanto actividade prospectiva, para um horizonte impreciso, é uma referência quase obrigatória de apoio aos objectivos que se pretendem atingir. Mas é a gestão, voltada para as solicitações e pressões do quotidiano, para os casos concretos, a verdadeira responsável pelas transformações que se vão operando no território. Contrariamente ao que seria natural, o planeamento poucas vezes constitui suporte (enquanto fornecedor de linhas de orientação) à gestão. Também a concepção do Plano de Actividades e do Orçamento, documentos que regem a acção camarária, raramente estão articulados com as directrizes de planeamento, quando estas existem, facto com duplos reflexos negativos: o primeiro é construído sem uma estratégia concertada, ocorrendo com regularidade o sub-aproveitamento das acções; às propostas de planeamento, quase sempre não vinculadas a meios financeiros, é-lhes subtraída qualquer viabilidade de concretização.

Até finais dos anos 80 identificam-se duas tendências quanto à atitude das autarquias relativamente ao exercício do planeamento:

- adesão ao planeamento concelhio, que se revela pontual;
- proliferação de estudos de carácter urbanístico. Estes visam essencialmente dois tipos de objectivos - viabilizar a recuperações dos "bairros clandestinos"<sup>23</sup> e definir novas áreas de expansão para os aglomerados que denotam dinâmica de crescimento. Muitas vezes à margem de qualquer enquadramento legal, as entidades de tutela não os reconhecem e a sua conversão em documento vinculativo é impossível.

No final da década os estudos de âmbito concelhio ganham uma dinâmica nova, por força de uma determinação governamental. Em 1987, via SEALOT, é imposta a

---

<sup>23</sup>Legislação específica a partir de 1976 - Decreto-Lei 804/76, de 6 de Novembro.



existência de planos directores municipais ratificados para a celebração de contratos-programa com a administração central e as candidaturas aos fundos comunitários, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio<sup>24</sup>. Ainda que indirectamente, o Governo "obriga" os autarcas a avançar com os planos concelhios. A adesão verificada desde então não é a tradução de maiores preocupações de ordenamento do território: as consequências financeiras para os cofres autárquicos constituem a pedra de toque da motivação.

Ao nível local permanece em vigor a legislação urbanística de 1971. Só em 1990 são redefinidas e concertadas as figuras de plano da responsabilidade municipal, sob a designação genérica de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)<sup>25</sup>.

Como foi visto, o controlo da transformação das áreas urbanas dominou as intervenções da administração até à década de 70. Os estudos de índole regional foram (quase todos) suscitados pelas dinâmicas dos aglomerados que integravam, pretendendo perspectivá-las a uma escala mais ampla. Nos anos 80, os planos concelhios adquirem maior importância política, o que justifica o atraso verificado na adequação da legislação urbanística ao novo contexto de gestão dos territórios municipais.

## 1.2 Os centros de decisão

Anteriormente à criação do PGU (1934), competia às câmaras municipais<sup>26</sup> a abertura das vias urbanas e o licenciamento das obras particulares. A partir de então, aumenta o intervencionismo público e ocorre a partilha de responsabilidades entre o nível central do Estado e os órgãos locais, começando a desenhar-se a estrutura decisória que nas décadas posteriores será responsável pela política urbanística em Portugal.

Na sequência da promulgação da legislação urbanística, as câmaras elaboram os planos gerais de urbanização. A Divisão de Urbanismo da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) do Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPC) exerce as funções fiscalizadoras em matéria de urbanismo; todavia, os serviços estão desajustados das tarefas que agora lhe estão cometidas. Com o avolumar de planos a partir dos anos 40, é criado um departamento vocacionado para assumir as responsabilidades nesta matéria - a Direcção-Geral dos Serviços de

---

<sup>24</sup>O prazo inicial foi fixado em 1 de Janeiro de 1992 e depois adiado por mais um ano.

<sup>25</sup>Decreto-Lei 69/90, de 2 de Março.

<sup>26</sup>Os "planos gerais de melhoramentos" não passaram à prática.

Urbanização (DGSU)<sup>27</sup> -, na dependência da Subsecretaria de Estado das Obras Públicas.

O objectivo é imprimir maior eficácia à intervenção estatal no acompanhamento dos planos urbanísticos e na gestão do investimento público nos melhoramentos urbanos e rurais. A DGSU vai revelar-se um organismo poderoso, alicerçando a sua força na capacidade de equipar, através da política de participações, e na capacidade de regular, já que conduz a aprovação dos instrumentos urbanísticos, controla as acções camarárias e supervisiona a iniciativa dos particulares. Todavia escapa-lhe a coordenação das acções dos outros departamentos do Estado directamente intervenientes na modelação do território, deficiência nunca ultrapassada, com repercussões nefastas nos resultados da política que lidera.

O controlo sobre as câmaras municipais é exercido por quatro vias:

- financeira, pela enorme debilidade das finanças locais. Por isso a realização de obras e até o lançamento do plano são "comparticipadas" pela administração central (através da DGSU);
- técnica, em consequência da redução desses serviços. O Código Administrativo é omissivo quanto à organização técnica dos municípios, dependendo geralmente a contratação de um técnico de autorização ministerial (F. Gonçalves, 1986);
- política, pois nem as CM que dispõem de "ante-planos" aprovados podem decidir por si as transformações dos núcleos urbanos sob sua responsabilidade;
- institucional, já que a confusão entre as funções exercidas pelo Presidente da Câmara
  - chefiar a administração municipal enquanto órgão do concelho, representar o governo como magistrado administrativo - aliada à sua nomeação pelo Governo (por via do Ministério do Interior), determinam subjugação plena ao poder central, e a penalização pelo afastamento, em caso de rebeldia manifesta.

A estrutura relacional formalizada entre as entidades directamente envolvidas na política urbanística caracteriza-se por fortes relações verticais de controlo, por um lado, e fraqueza das relações horizontais nos dois níveis da administração, por outro. Todas as decisões das câmaras têm de ser avalizadas pelo serviço central de tutela: o lançamento dos planos, a sua apreciação e aprovação, as pretensões dos particulares com interferência na transformação do uso do solo. Esta centralização, que persiste até 1974, fomenta os relacionamentos não formais como minimização dos constrangimentos impostos.

---

<sup>27</sup>Decreto-Lei 34 337, de 27 de Dezembro de 1944. Origina a extinção da Divisão de Urbanismo da DGEMN.



Na Região de Lisboa, o arranque do Plano Director da Região introduz mudanças nos mecanismos decisórios ligados à gestão municipal nos concelhos que a integram. Assim, até à sua aprovação, quaisquer construções fora dos perímetros urbanos legalmente aprovados ficam sujeitos à autorização do MOP, através da DGSU. Aqui são criadas duas estruturas próprias, o Gabinete do Plano e a Comissão do Plano<sup>28</sup>. O primeiro é uma estrutura técnica individualizada dos serviços gerais, mas sem autonomia administrativa. É-lhe confiada a elaboração do plano e para aí transitam as competências daquela Direcção-Geral ligadas à transformação do território metropolitano (Base X.1 Lei 2 099). A segunda, com funções consultivas, é presidida pelo Director-Geral dos Serviços de Urbanização e integra representantes de vários departamentos centrais<sup>29</sup> e de algumas câmaras municipais<sup>30</sup>. Desta composição ressalta a presença maciça dos organismos estaduais, ao passo que apenas 7 das 16 câmaras têm aí lugar, embora lhes esteja reservado um papel determinante na fase subsequente à aprovação do plano. Após a conclusão do Plano, a Comissão propõe a manutenção do Gabinete, para apoiar as realizações, e a sua permanência como elo de ligação entre as entidades interessadas na execução do plano regional. A necessidade de articulação entre as entidades públicas está na base da proposta, mas não há referências quanto ao vínculo dos diferentes organismos ao projecto e ao poder que a ela própria deveria ser conferido. O desenrolar dos acontecimentos traz uma situação inesperada: o plano não é aprovado pelo Governo, apesar dos pareceres favoráveis da Comissão do Plano e do CSOP. A Comissão não tem continuidade; ao contrário, o Gabinete continua em funções e passa a "gerir" o plano, mantendo o controlo sobre a actividade das câmaras<sup>31</sup> e sobre a iniciativa dos particulares. Contudo, não detem qualquer poder para estimular, impedir ou coordenar as políticas sectoriais com interferência directa ou indirecta na transformação do uso do solo urbano.

---

<sup>28</sup>Criada ao abrigo do nº1 da Base VII da Lei 2 099, de 14 de Agosto de 1959. Foi nomeada pela Portaria do MOP de 20 de Dezembro de 1959.

<sup>29</sup>DG dos Serviços de Urbanização (Serviços de Melhoramentos Urbanos); Gabinete do PDRL; Junta Autónoma das Estradas; DG dos Serviços Hidráulicos; SNI, Cultura Popular e Turismo; Inspeção Superior do Plano de Fomento; Secretariado da Defesa Nacional; DG da Administração Política e Civil; DG dos Serviços Industriais; DG dos Serviços Florestais e Aquícolas; DG dos Serviços Agrícolas; DG de Minas e Serviços Geológicos; Junta de Colonização Interna; Instituto Nacional de Investigação Industrial; DG dos Transportes Terrestres; Administração Geral do Porto de Lisboa; Junta Central dos Portos; DG do Trabalho e Corporações; DG Saúde; DG da Aeronáutica Civil.

<sup>30</sup>Câmaras de Lisboa, Cascais, Loures, Sintra, Almada, Barreiro e Seixal. As seis Câmaras da periferia representavam as ausentes; por exemplo, Oeiras estava representada por Cascais.

<sup>31</sup>Só a Câmara de Lisboa escapa a esta vigilância cerrada; embora institucionalmente nada justifique a excepção, o tratamento especial reporta-se aos anos 30, a partir da presidência de Duarte Pacheco. Era também a que tinha uma maior capacidade técnica.

No princípio dos anos 70 ocorre a reorganização do Ministério das Obras Públicas: é criada a Secretaria de Estado do Urbanismo e Habitação (SEUH) e na DGSU há reestruturação dos serviços<sup>32</sup>. Este reforço das estruturas técnicas e decisórias está conforme a intenção anunciada de conseguir uma maior eficácia de intervenção.

Após Abril de 1974, as câmaras são geridas pelas Comissões Administrativas até às primeiras eleições autárquicas (Dezembro de 1976), previstos na estrutura constitucional provisória definida pela Lei 3/74.

A autonomia do poder local é consignada na Constituição de 1976 e dá origem a uma estrutura complexa, repartida entre os órgãos executivo (câmara municipal), deliberativo (assembleia municipal) e consultivo (conselho Municipal)<sup>33</sup>. A eleição autónoma dos órgãos executivo e deliberativo permite a existência de centros decisórios distintos na autarquia municipal.

Simultaneamente à consolidação do nível decisório local, assiste-se a uma instabilidade na administração central. Em 1976 é extinta a DGSU<sup>34</sup> e só três anos mais tarde são publicadas as leis orgânicas dos organismos a que dá origem: a Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico (DGPU)<sup>35</sup> e a Direcção-Geral dos Equipamentos Regionais e Urbanos (DGERU)<sup>36</sup>. Esta indefinição fragiliza a sua actuação, agravada pelo crescente protagonismo autárquico.

A redefinição dos centros de poder arrasta mudanças no processo decisório associado à política urbanística: é conferida aos municípios a competência sobre a transformação do uso do solo e sobre a aprovação do plano director municipal, plano geral e parcial de urbanização e plano de pormenor, competindo ao Governo a sua ratificação (excepto para os planos de pormenor)<sup>37</sup>. Após 30 anos de dura tutela técnico-administrativa-financeira sobre a actividade camarária, a DGPU do MOP vê o seu poder abalado com a autonomia conferida aos municípios.

Com a aproximação do final da década, assiste-se à progressiva reorganização do poder ao nível central. Novos centros de decisão disputam ao Ministério das Obras

<sup>32</sup>Criação da Direcção de Serviços de Planeamento Urbanístico (Decreto-Lei 48498, de 24 de Julho de 1968) e da Direcção de Serviços de Gestão Urbanística (Decreto-Lei 605/72, de 30 de Dezembro).

<sup>33</sup>Eliminado na Revisão Constitucional de 1989.

<sup>34</sup>Decreto-Lei 117E/76, de 10 de Fevereiro (corrigido pelo Despacho da Presidência do Conselho de Ministros de 10 de Fevereiro de 1976).

<sup>35</sup>Decreto-Lei 188/79, de 22 de Junho.

<sup>36</sup>Decreto-Lei 189/79, de 22 de Junho.

<sup>37</sup>Decreto-Lei 77/84, de 8 de Março (delimita as actuações da administração central, local e regional em matéria de investimentos).



Públicas a hegemonia no controlo da organização territorial. No princípio dos anos 80 tudo se encaminha para uma partição da influência segundo o âmbito espacial: o Ministério das Obras Públicas permanece com a supervisão das transformações ao nível dos aglomerados urbanos através dos Planos de Urbanização e de Pormenor; o Ministério da Administração Interna conquista o acompanhamento do ordenamento dos concelhos através dos Planos Directores Municipais (1982); o Ministério da Qualidade de Vida assegura a sua intervenção à escala supra-municipal, com a promulgação do Plano Regional de Ordenamento do Território<sup>38</sup> (1983). Esta repartição de poderes não tem eficácia na realidade. Os PROT não conseguem vingar (porque nunca regulamentados) e são os planos concelhios que ganham projecção.

Em 1985, com o X Governo Constitucional, ocorre uma reorganização das estruturas político-administrativas com poderes no planeamento territorial integrado. Os departamentos com responsabilidades directas naquele domínio, até aí dispersos por várias tutelas<sup>39</sup>, são reunidos num novo ministério - do Plano e Administração do Território<sup>40</sup>. O objectivo é simplificar as estruturas administrativas e garantir a coordenação. A concentração de poderes ao nível central é acompanhada com a desconcentração territorial do ministério: a lei prevê serviços desconcentrados da Direcção Geral de Ordenamento do Território (DGOT) nas capitais de distrito e Direcções Regionais de Ordenamento do Território nas Comissões de Coordenação Regional (CCR)<sup>41</sup>. A não concretização dos departamentos regionais de planeamento, previstos na Lei 31/77, de 23 de Maio, justifica as atribuições como órgãos regionais de planeamento, competindo-lhes definir as estratégias de desenvolvimento regional<sup>42</sup> e do ordenamento do território. O campo de actuação das CCR consolida-se e alarga-se progressivamente: na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional e na gestão dos fundos estruturais, nos Planos Regionais de Ordenamento do Território<sup>43</sup>, no acompanhamento dos Planos Directores Municipais e na apreciação dos projectos de loteamento não cobertos com plano eficaz. Assim, caminhou-se para uma

<sup>38</sup>Decreto-Lei 338/83, de 20 de Julho.

<sup>39</sup>Nomeadamente a DGPU do MOP, as CCR do MAI.

<sup>40</sup>Decreto-Lei 130/86, de 7 de Junho.

<sup>41</sup>As CCR têm antecedentes na década de 60, na sequência do III Plano de Fomento. São então criadas as Comissões Consultivas de Planeamento (Decreto-Lei 48 905, de 11 de Março de 1969), posteriormente designadas de Comissões de Planeamento Regionais ((Decreto-Lei 49 364, de 8 de Novembro de 1969). À data do 25 de Abril de 1974, as CPR estavam na dependência da Secretaria de Estado do Planeamento do Ministério das Finanças e da Coordenação Económica (Decreto-Lei 108/74, de 15 de Março e Despacho de 22 de Março de 1974). Em 1977, a lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (Decreto-Lei 342/77, de 19 de Agosto) cria, como órgãos externos, as Comissões de Coordenação Técnica Regional, adiando a definição da sua competência e área de actuação. Só em 1979 as CCR surgem como órgãos desconcentrados do MAI (Decreto-Lei 494/79, de 21 de Dezembro; alterado pelo Decreto-Lei 338/81, de 10 de Dezembro)

<sup>42</sup>Ponto 1 da Resolução nº 308/80, de 30 de Agosto.

<sup>43</sup>Ao abrigo do Decreto-Lei 176-A/88, de 18 de Maio, que revoga o diploma de 1983.

"recentralização do poder", pois as CCR são extensões regionais do Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Paralelamente à ascensão das CCR, a DGOT perde progressivamente poderes.

Mas há outros ministérios cujas políticas sectoriais interferem na organização do território: é o caso do Ministério das Obras Públicas e Transportes, a quem cabem as opções da rede rodoviária nacional e da localização de portos e aeroportos; dos Ministérios da Educação e da Saúde, ao definirem as políticas para a localização dos equipamentos de hierarquia superior; do Ministério da Indústria que interfere na reestruturação do tecido industrial e na localização de grandes infra-estruturas de apoio ao sector, para só citar os mais influentes na evolução da rede e da forma urbanas.

Em síntese: desde a sua institucionalização, a política urbanística é da responsabilidade das administrações locais. Todavia, até 1974 as câmaras estão numa posição de total dependência face à tutela central: o lançamento dos planos depende do apoio financeiro governamental, a aprovação do plano compete ao nível superior da administração; nas áreas sujeitas a estudos regionais, seriam estes a definir as orientações que tinham de ser respeitadas localmente. Esta situação altera-se depois da consolidação do poder local e a conquista de competências alargadas em matéria de ordenamento do território.

## 2. A POLÍTICA RODOVIÁRIA

### 2.1 Os Instrumentos

A intervenção do Estado no domínio rodoviário está referenciada a dois tipos de instrumentos: os planos rodoviários, por um lado; o sistema de auto-estradas e o regime de concessão, por outro.

#### *Os Planos Rodoviários*

A primeira classificação de estradas data de 1850. Anos mais tarde (1889) surge outra, distinguindo entre "Estradas Reais e estradas distritais". O reduzido investimento nas infra-estruturas rodoviárias conduz à sua progressiva degradação e, em 1920, é criado, na Administração-Geral de Estradas e Turismo, um Fundo de Viação, na tentativa de ultrapassar a situação de ruptura a que se tinha chegado. Fracassada esta medida, é instituída a Junta Autónoma das Estradas (JAE), assumindo o planeamento, construção e conservação da rede rodoviária nacional. Simultaneamente, o Estado



arrenda a exploração da rede de Caminhos de Ferro Portugueses<sup>44</sup> centra a atenção na reparação das estradas "(...) *que ameaçava degenerar em catástrofe pela progressiva e rápida paralização da economia nacional*"<sup>45</sup>. A acção da nova entidade cedo se faz sentir, através da reclassificação e aperfeiçoamento da rede<sup>46</sup>.

Em 1942 Duarte Pacheco promove a revisão da classificação das redes de estradas nacionais e municipais, a fim de as adaptar ao desenvolvimento do tráfego entretanto ocorrido. O estudo resulta no Plano Rodoviário Nacional, formalizado em 1945<sup>47</sup>, que propõe uma hierarquia com três categorias (estradas nacionais, estradas municipais e caminhos públicos). Para além da reclassificação, são definidas as suas características técnicas, já que as normas de 1918 adoptadas até aí, eram anteriores à expansão do automóvel depois da I Guerra Mundial. Até então o País apenas dispunha de duas obras de nível europeu: a estrada Marginal Lisboa-Cascais e o lanço Lisboa-Estádio da Auto-estrada da Costa do Estoril.

No início dos anos 50 é introduzido o conceito de "capacidade da estrada" e efectuada a primeira previsão de tráfego<sup>48</sup>. Todavia, o dimensionamento das estradas com base em previsões de fluxos generaliza-se apenas nos anos 60, o que arrastou o subdimensionamento de uma parte significativa das estradas entretanto construídas segundo o plano de 1945.

A debilidade do investimento na rede rodoviária nacional durante largos anos conduz a uma situação precária nos finais dos anos 60: a extensão é exígua, os traçados obsoletos e os pavimentos degradados. A deficiente acessibilidade constitui constrangimento ao incremento da actividade económica e o descongestionamento da faixa litoral industrializada torna-se premente. O III Plano de Fomento defende como prioritário o investimento público na reformulação das infra-estruturas rodoviárias. Para assegurar bons níveis de acessibilidade ao território nacional, a JAE estima a necessidade de 2 500 km de novas estradas nacionais e de uma rede de auto-estradas

Todavia, a revisão do plano rodoviário só se inicia em 1980. Nesta data, a rede nacional corresponde a 38% da rede classificada; as estradas municipais têm um

---

<sup>44</sup>Contrato assinado em 1 de Março de 1927.

<sup>45</sup>Ministério das Obras Públicas (1942), *Cadernos de Ressurgimento Nacional*, Lisboa, p. .

<sup>46</sup>Decreto 13969, de 20 de Julho de 1927, Decreto 16075, de 30 de Setembro de 1928 e Decreto-Lei 23239, de 20 de Novembro de 1933.

<sup>47</sup>Decreto-Lei 34593, de 11 de Maio de 1945. A primeira versão tinha surgido um ano antes (Decreto-Lei 33916, de 4 de Setembro de 1944).

<sup>48</sup>Em 1954 o Eng. Mesquita Lima propõe a construção de uma auto-estrada entre Lisboa e Porto a partir de previsão do tráfego nesse eixo.

extensão inferior à das estradas nacionais; os caminhos municipais têm uma quilometragem diminuta, quando comparada com outros países. A JAE entende que a extensão da rede nacional é superior à desejável e que os caminhos municipais devem representar pelo menos 50% das vias classificadas. Estes aspectos repercutem-se nos objectivos que presidem à concepção do novo Plano Rodoviário Nacional aprovado em 1985<sup>49</sup>:

- conferir à rede fundamental a menor extensão possível;
- assegurar a ligação entre os centros urbanos com influência supra-municipal e os principais portos e fronteiras bem como entre a sede de cada distrito com a dos contíguos; da sede de cada distrito com os centros urbanos do mesmo; entre a sede de cada distrito e o porto e a fronteira mais importante;
- acompanhar a contracção da rede com a melhoria das suas características técnicas.

A rede aparece hierarquizada em itinerários principais, complementares e outras estradas. O esquema básico da rede nacional é constituído por nove itinerários principais, por treze itinerários complementares. Paralelamente assiste-se à desclassificação de cerca de 10000 km de estradas nacionais e à sua integração na rede municipal<sup>50</sup>.

#### *A política de auto-estradas*

Nos países industrializados, as auto-estradas afirmam-se, nos anos 50, como solução de emergência para a explosão do transporte individual e como catalizadores do desenvolvimento socio-económico, assistindo-se à sua grande expansão na década seguinte. Nesta altura em Portugal quase não têm expressão, reduzidas a pouco mais de três dezenas de quilómetros:

- na AE da Costa do Sol, de Lisboa ao Estádio Nacional (8 Km) (1944);
- na AE do Norte, os lanços nas saídas das duas cidades - de Lisboa a Vila Franca de Xira (22 Km) e de Carvalhos a Vila Nova de Gaia - StºOvídio (5 Km) (1961);
- na AE do Sul, entre o nó da via rápida para a Costa da Caparica (extremo sul) e o Fogueteiro (9 Km), na continuação da ponte sobre o Tejo (1966).

<sup>49</sup>Decreto-Lei 380/85, de 26 de Setembro.

<sup>50</sup>Esta questão continua em aberto, dado o não entendimento entre a administração central e as autarquias relativamente ao montante a transferir para a conservação da rede e a construção das estradas classificadas como nacionais e ainda não construídas (~3000 Km).



Só em 1966 o conceito de auto-estrada é definido<sup>51</sup> e três anos depois promulgado o sistema de auto-estradas<sup>52</sup>, a base da futura rede rodoviária do País. Com atraso relativamente aos outros países europeus, o Sistema Nacional de Auto-Estradas (JAE, 1968) constitui um marco no planeamento rodoviário nacional. Trata-se de um grande empreendimento no domínio do investimento social, indissociável do impulso industrial que o III Plano de Fomento pretende desencadear. A desconcentração das grandes aglomerações de Lisboa e do Porto e o fortalecimento do eixo litoral mais industrializado são considerados imperativos no processo de acumulação em curso e a rede das AE surge como um instrumento dessa estratégia. Envolve 654 Km de vias, a concretizar em 20 anos (417 entre 1970 e 1980 e os restantes 175 na década seguinte). O projecto é classificado de importância nacional "(...) *pela sua projecção e pelas potencialidades que vai desencadear, é dos maiores de todos os tempos da vida portuguesa*"<sup>53</sup>. às auto-estradas são apontados múltiplos atributos: garantia de melhores condições de circulação (maior escoamento, mais comodidade e segurança), instrumentos ao serviço do desenvolvimento económico e do ordenamento do território. Para impulsionar a sua realização, a JAE admite um sistema tributário selectivo - um imposto anual de circulação sobre veículos ligeiros de passageiros - pois, face ao volume de investimento previsto, o Estado não demonstra capacidade de a viabilizar em tempo útil.

Contudo, o Governo procura outros meios para enfrentar os custos de construção das auto-estradas. Entre as soluções possíveis, entende o "regime de concessão" como a fórmula ideal capaz de o libertar de encargos, pois grupos económicos conectados a interesses de índole multinacional mostram disponibilidade para o investimento. A decisão sobre o recurso ao financiamento privado ocorre já com Marcello Caetano no poder. É autorizado o concurso público "(...) *para a concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas ou seus troços, para cumprimento dos programas de auto-estradas aprovadas pelo Conselho de Ministros*"<sup>54</sup>, reservando o Estado para si a decisão das AE a construir, a fixação dos traçados e dos nós a assegurar e o programa de realizações. Esta atitude é justificada em nome dos princípios do interesse nacional, garantindo a modernização da rede indispensável ao desenvolvimento económico, e da justiça social, já que a obra é custeada pelos utentes, em função do usufruto que fazem dela, sem onerar os contribuintes que não a usam.

---

<sup>51</sup>Segundo o artº 26º do Decreto-Lei 47070, de 4 de Julho, trata-se de "(...) *estradas destinadas a tráfego rápido, com separação de correntes de tráfego, acessos condicionados e sem cruzamentos de nível*".

<sup>52</sup>Ver Comunicação do Ministro das Obras Públicas e das Comunicações - Política de Obras Públicas, Urbanismo, Habitação, Comunicações e Transportes. Tomar, Maio de 1973.

<sup>53</sup>Comunicação do MOP, Tomar, 1973:2

<sup>54</sup>Decreto-Lei 49319, de 25 de Outubro de 1969, artº 1º.

Assim tudo parece conjugar-se a contendo: o Estado mobiliza os recursos privados para uma obra pública de interesse geral e concentra as verbas do erário público na construção/conservação da rede de estradas nacionais.

Mas o sucesso desta solução está, à partida, comprometido, pois o desenvolvimento económico e social do país não garante os volumes de tráfego capazes, por si só, de pagar o investimento. Se o objectivo dos investidores é rentabilizar o capital num período determinado, e se esta hipótese não apresenta suficientes garantias de êxito, naturalmente que tinham de encontrar um subterfúgio seguro para impedir a lesão dos seus interesses.

Para além disso, os inconvenientes da opção não são ponderados:

- a selectividade das soluções, em função da natureza das vias, e das diferenças de desenvolvimento dos territórios servidos, contribui para acentuar as clivagens regionais. De facto, o recurso à portagem só é possível nas áreas que detêm uma dinâmica produtiva geradora de fluxos importantes; e, ao reforçar essa acessibilidade, a sua capacidade de atracção é ampliada, em prejuízo das mais carentes de revitalização;
- o maior gasto de manutenção nas estradas alternativas;
- o estímulo de obras facilmente financiáveis, preterindo outras mais necessárias, onde este meio de execução não é possível, pela reduzido tráfego que canalizam.

Na sequência daquela decisão, é posta a concurso uma rede de 480 Km na faixa litoral oeste, onde se concentram os principais centros urbanos do País, polarizados por Lisboa-Setúbal e pelo eixo Porto-Braga-Aveiro. Os três consórcios candidatos têm de provar a viabilidade do projecto e expor os planos de rentabilidade. A aplicação de portagens tem inerente um conjunto de pressupostos: as vias servem territórios, com uma ocupação humana e um crescimento económico, actual e previsível, importantes; a sua utilização é acessível a troco de uma tarifa, que amortize os gastos da construção e da manutenção e crie benefícios num período de concessão pré-fixado. Isto quer dizer que, *a priori*, é preciso haver garantia de uma utilização mínima que reembolse as despesas efectuadas, sob pena de colocar em perigo a recuperação do capital aplicado. Os concorrentes são, assim, obrigados a estruturar as propostas na base de dois aspectos contraditórios: demonstrar a viabilidade financeira do projecto, condição em que se alicerça a concessão; encontrar formas compensatórias (diminuição do risco do capital investido) por parte do Estado, ainda que este as rejeite à partida, dado que a curto/médio prazo tal hipótese é irrealista. Esta questão é decisiva na selecção final: na apreciação das propostas a não existência de encargos para o Estado é a condição mais valorizada.



O concurso público internacional (Novembro de 1970) é anulado<sup>55</sup>, pelos elevados encargos decorrentes das exigências dos concorrentes. O 2º só tem lugar em Fevereiro de 1972. Os propósitos permanecem, mas o programa sofre uma redução superior a uma centena de quilómetros. Na reformulação conjugam-se as necessidades mais prementes do tráfego com a capacidade financeira do País. Dentro destes princípios, dois propósitos presidem à selecção: concluir a ligação Lisboa-Porto<sup>56</sup>, objectivo fundamental; integrar as auto-estradas de previsível maior rentabilidade, para diminuir as despesas do Estado.

A Comissão de avaliação<sup>57</sup> conclui que a proposta do Consórcio Técnico-Financeiro Brisa é a mais favorável, porque a ela correspondem "(...) *menor custo unitário de construção [e] menor custo nacional*"<sup>58</sup>.

De facto, a Brisa é a que melhor contorna as contradições atrás referidas. Nos prognósticos de tráfego apresentados, prova que as portagens, só por si, geram as receitas suficientes para viabilizar o empreendimento. Contudo, esta tese apoia-se em premissas viciadas: as previsões de tráfego são elevadas no início e depois crescem lentamente, sem qualquer justificação de natureza socio-económica (fig.5); as densidades médias dos fluxos estão inflacionadas, pois perante a auto-estrada com portagem, aqueles repartem-se também pelas estradas convencionais, a que recorre quem não quer pagar portagem; não considera factores exógenos perturbadores das estimativas, como a eventualidade de uma crise energética (que, aliás, estava bem perto de acontecer).

Apesar das conclusões optimistas, a Brisa propõe que, caso as previsões não se verifiquem, o Estado lhe pague um montante proporcional ao desvio entre o tráfego estimado e o ocorrido. Subrepticiamente, a concessionária iliba-se de quaisquer riscos, e o Governo compromete o objectivo que presidiu à opção por este modelo de financiamento. A cedência decorre por duas razões: a necessidade de captar o capital privado para os investimentos públicos capazes de serem pagos por si; a possibilidade

---

<sup>55</sup>O Conselho de Ministros de 12 de Outubro de 1971 decide não aceitar qualquer das propostas apresentadas.

<sup>56</sup>A ligação Lisboa-Porto em auto-estrada é defendida por Mesquita de Lima em 1954, tendo em conta as previsões de tráfego para a EN1. O projecto, aprovado pelo CSOP em 1959, dá apenas origem aos troços nas entradas de Lisboa e do Porto, no início dos anos 60.

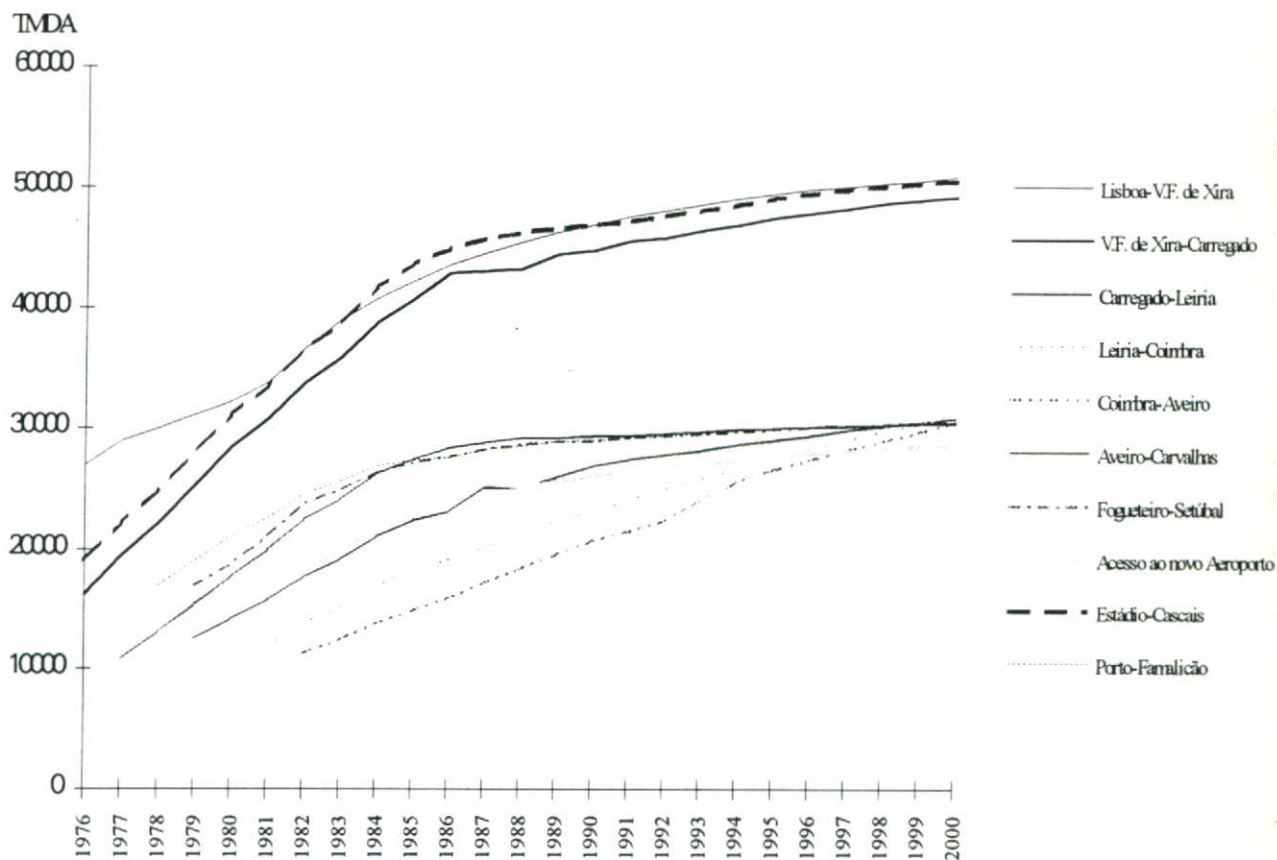
<sup>57</sup>Nomeada por Portaria do MOP, de 31 de Janeiro de 1972 (DG nº 29, II Série, de 4 de Fevereiro de 1972).

<sup>58</sup>Concurso para a construção, conservação e exploração de auto-estradas em regime de concessão de 8 de Fevereiro de 1972. Relatório da Comissão de Estudo das Propostas. Maio 1972. Policopiado, p.133.

de conseguir o arranque imediato da obra sem mobilizar capitais públicos, pois o pagamento das contrapartidas seria a prazo e temporalmente diferido.

A concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas<sup>59</sup> é outorgada em 1972 por um período de 25 anos. O Estado compromete-se a assegurar níveis mínimos de receitas - "receitas garantidas" - nos anos em que o produto das portagens não atinja os montantes fixados. Até ao 2º semestre de 1981 deveriam entrar ao serviço os 346 Km de auto-estradas: de Vila Franca de Xira aos Carvalhos (265,5 Km); do Estádio Nacional até Cascais (18,5 Km); do Fogueteiro até Setúbal, incluindo o acesso ao novo aeroporto de Lisboa (34 Km); do Porto (EN 12) a Famalicão (28 Km).

Fig.5 - Estimativa da Evolução do TMDA nas auto-estradas concessionadas (Previsão Brisa, 1972)



Fonte: Concurso para a construção, conservação e exploração de auto-estradas em regime de concessão de 8 de Fevereiro de 1972.

Proposta apresentada pelo corrente nº1 (Consórcio Técnico-Financeiro BRISA). Quadro I.

<sup>59</sup>Decreto-Lei 467/72, de 22 de Novembro.



Com o golpe de estado em 1974, a política de auto-estradas sofre uma dupla mudança: por um lado, o abrandamento do ritmo de construção face ao inicialmente previsto; por outro, o Estado passa a liderar o capital social da concessionária, e à anterior tutela técnica (do MOP, por via da JAE), acresce agora a tutela financeira do Ministério do Plano. O relançamento da Brisa ocorre somente em 1985 e a partir de então ganha nova projecção, tendendo para progressivas ampliações da rede concessionada.

## 2.2 Os centros de decisão

Desde Fontes Pereira de Melo que as estradas ocupam um lugar destacado nas obras públicas, constituindo-se como um importante instrumento de poder dentro da própria administração.

A Junta Autónoma das Estradas (JAE) disfruta de autonomia administrativa e financeira, desde a criação, em 1927, que lhe dá um estatuto especial dentro do MOP. Acumula as responsabilidades do planeamento, construção e conservação da rede rodoviária nacional. Apesar da criação do Ministério dos Transportes e Comunicações (1946), ao qual compete a gestão dos modos de transporte; todavia, o departamento responsável pelas infra-estruturas rodoviárias permanece no MOP. Esta separação traduz-se, na prática, na consolidação de centros de decisão autónomos, com objectivos próprios e pesos políticos distintos dentro do governo, que decorrem das suas próprias competências: o MOP assume a responsabilidade das infra-estruturas de transporte; o MTC limita-se a tutelar as inúmeras empresas privadas que exploram as redes de transportes concessionadas.

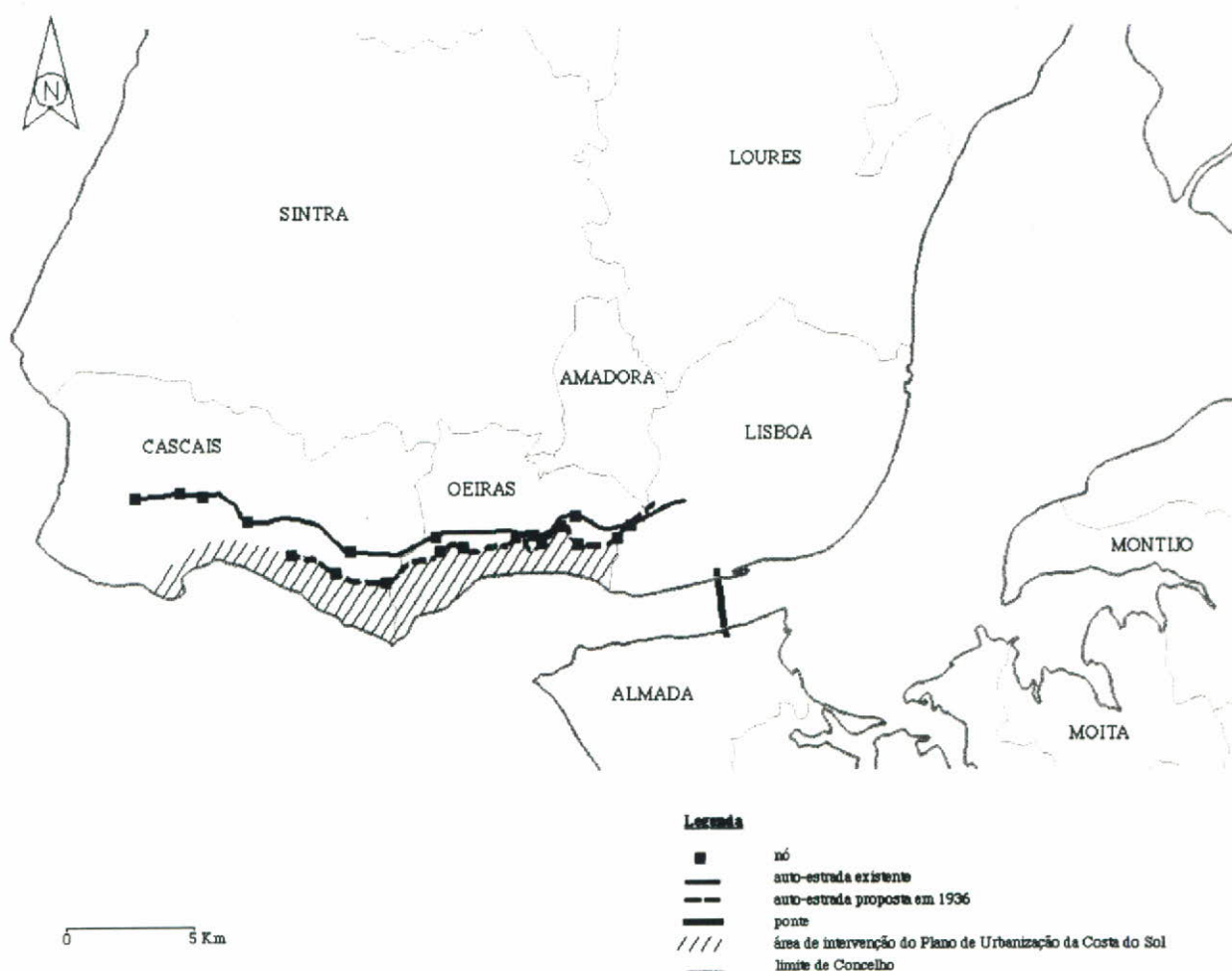
A opção pela concessão da rede de auto-estradas (1972) introduz um agente privado - a entidade concessionária - na execução da política. Formalmente esta não detém poder para interferir nas directrizes traçadas; todavia, a cláusula no contrato de concessão relativa às "receitas garantidas" acaba por influenciar a definição das prioridades. Embora passe a ser dominada por capital público depois de 1975, permanecerá sempre como um centro de pressão autónomo, ainda que com dupla tutela estatal..

Em síntese: os instrumentos da política rodoviária são de âmbito nacional e da responsabilidade de um departamento governamental. A concessão das auto-estradas implicou o envolvimento de uma nova entidade do processo, que ganha um protagonismo inesperado, ao interferir na priorização das obras a executar.

## PARTE 2 - A INTERVENÇÃO PÚBLICA NA COSTA DO SOL

O território a oeste de Lisboa distingue-se do conjunto da periferia desde os anos 30. Há três atributos que, em geral, lhe são reconhecidos, embora a sua importância relativa tenha oscilado ao longo do tempo: residência de população com rendimentos elevados, área de turismo e veraneio, acessibilidade excepcional na região. Numa breve retrospectiva identificam-se as características desta unidade espacial, o sentido da sua evolução e as diferenciações internas mais marcantes.

Fig.6 - A Costa do Sol na periferia de Lisboa



Trabalho executado no Centro Nacional de Informação Geográfica - CNIG

A morfologia do território, caracterizada por uma encosta virada a sul, cortada por um sistema de vales bastante encaixados, condicionou a sua ocupação; por outro lado, um acidente físico importante, o vale da ribeira de Alcântara, dificultou as ligações da cidade para ponte, as quais, por isso, se foram concentrado junto à costa.



A variação populacional nas primeiras décadas do século (1900-30) evidencia comportamentos distintos entre o concelho de Lisboa e os envolventes: o primeiro apresenta um acréscimo de 68,5%; Sintra, Loures e Vila Franca de Xira valores inferiores à cidade; ao contrário, Cascais e Oeiras têm um aumento espectacular, de 182% e 142%, respectivamente. Esta diferenciação foi favorecida sobretudo por dois factores: as condições naturais excepcionais associadas a uma extensa linha de costa, atraem a população citadina para aí fixar as residências de veraneio, ao mesmo tempo que surgem projectos turísticos de grande dimensão, por si só estimuladores de novas dinâmicas territoriais; a acessibilidade assegurada pelo caminho de ferro, electrificado nos anos 20, e pelo eléctrico que chega então ao Dafundo. Nos anos 40, duas vias com características únicas no país reforçam as ligações com Lisboa: uma ao longo da costa, com dupla faixa de rodagem, estende-se da zona ribeirinha da cidade até Cascais; outra, uma auto-estrada, permite a ligação do Marquês de Pombal até ao Estádio Nacional. A grande acessibilidade estimula o crescimento depois dos anos 40, sempre em ritmo acentuado, abrandando apenas no último período inter-censitário (1981-91) (anexo AI-1). Apesar deste aumento populacional, o território dos concelhos de Cascais e Oeiras<sup>1</sup> vai perdendo peso relativo no conjunto da periferia norte da cidade, mais por acréscimo dos outros do que por perda destes: em 1940 detinha 34,3% da população a residir nos concelhos envolventes, vinte anos depois aquele valor tinha descido para 28,3% e em 1991 era apenas de 26,1%. A conclusão, nesse ano, da auto-estrada de Cascais faz com que, pela terceira vez, as inovações no domínio das infra-estruturas rodoviárias tenham aqui lugar, gerando condições inéditas para a organização do território no interior daqueles concelhos, até então com acessos muito rudimentares.

Naturalmente, a distribuição populacional pelas freguesias que integram a Linha de Cascais mostra importantes oscilações nas últimas décadas. Em 1940 na densidade populacional dominavam as situações abaixo dos 500 hab./Km<sup>2</sup>. As excepções eram registadas pelas freguesias contíguas a Lisboa (Carnaxide e Paço d'Arcos) e pelo Estoril. Com o passar dos anos reforça-se o peso da faixa contígua a Lisboa e acentua-se a ocupação no litoral. Em 1960 é nítida a separação entre o interior e o litoral. Agora sobressai Carnaxide, que reforça a posição relativamente a 1940, e a Parede, já freguesia. Dez anos depois acentua-se a ocupação do litoral, com excepção para Cascais e Oeiras; no interior destaca-se S. Domingos de Rana. No último ano censitário as diferenças surgem com maior força: as densidades mais baixas estão confinadas a Alcabideche e Barcarena; no restante território as situações são muito

---

<sup>1</sup>Na análise efectuada foi excluída a freguesia da Amadora do concelho de Oeiras, não só porque é exterior à Costa do Sol, mas também porque apresenta uma dinâmica de crescimento diferente.

**Fig. 7 - Densidade da população nos**

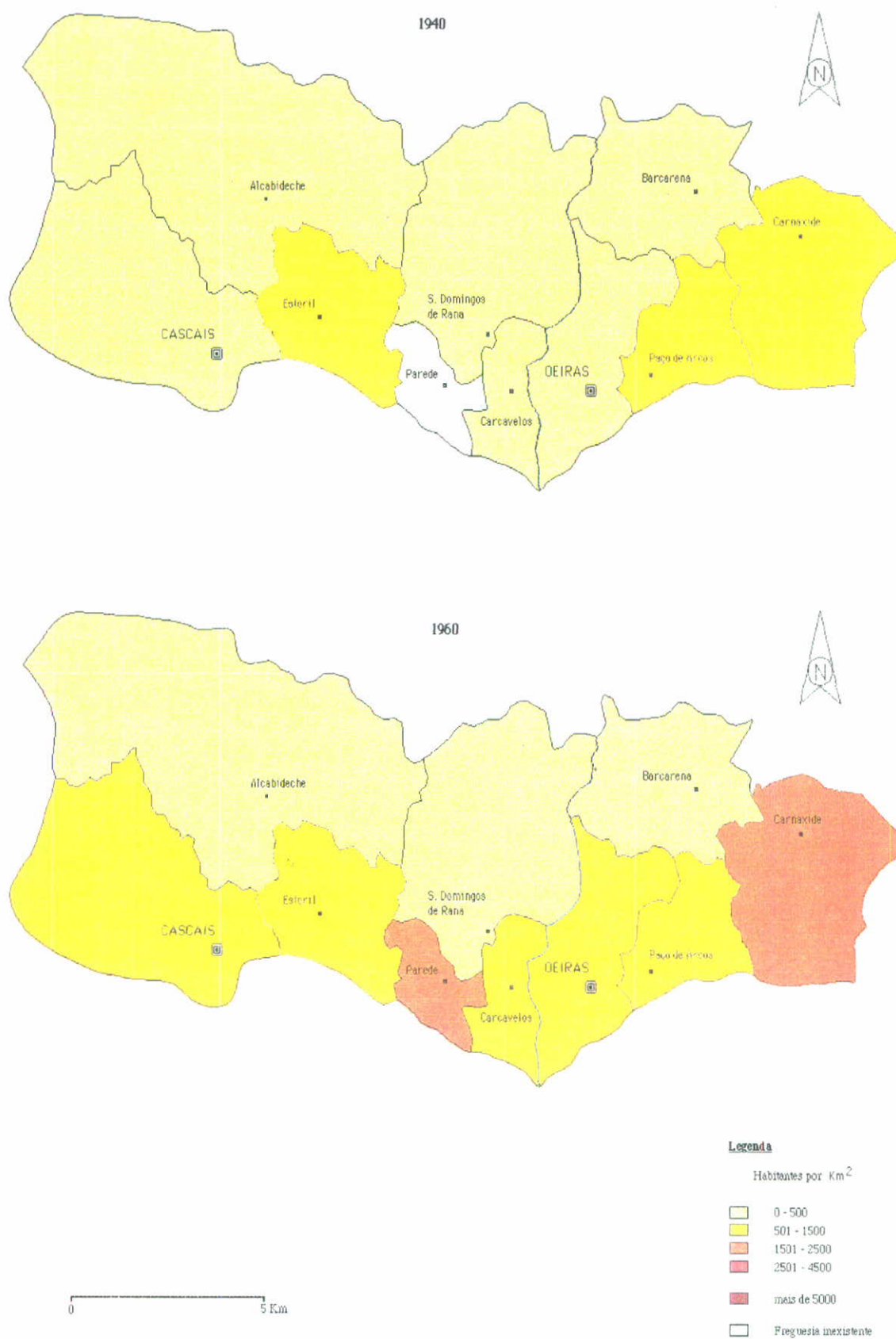


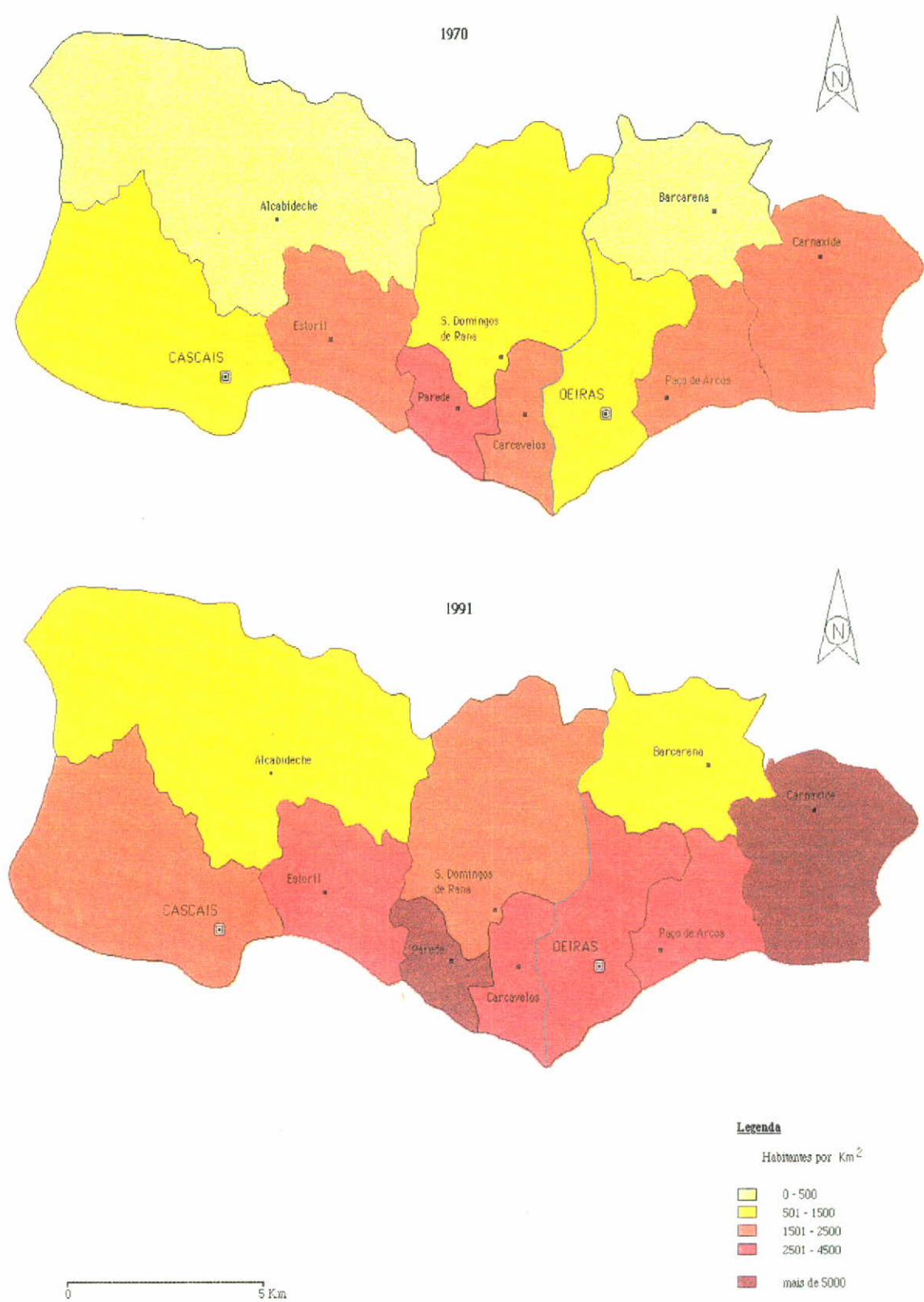


Fig. 7 - Densidade da população nos municípios da Costa do Sol, por freguesias





# municípios da Costa do Sol, por freguesias



diversificadas (fig.7).

A estrutura do povoamento revela importantes transformações nas últimas décadas (fig.8) . Em 1940 destaca-se um cordão de povoações no litoral, apoiadas nas estações do caminho de ferro. As maiores concentrações individualizam-se nos extremos do território: uma, contígua a Lisboa, integra Algés e Dafundo-Cruz Quebrada; outra, a ocidente, é dominada por Cascais e reforçada pela proximidade do Estoril e Monte Estoril. Dos restantes lugares apenas sobressaem Oeiras e Parede, embora não atinjam ainda 5000 habitantes. No interior, a população reparte-se por aglomerados rurais de dimensão variável, poucas vezes ultrapassando o meio milhar de habitantes. Carnaxide, Linda-a-Velha e Alcabideche são os núcleos rurais com maior número de residentes.

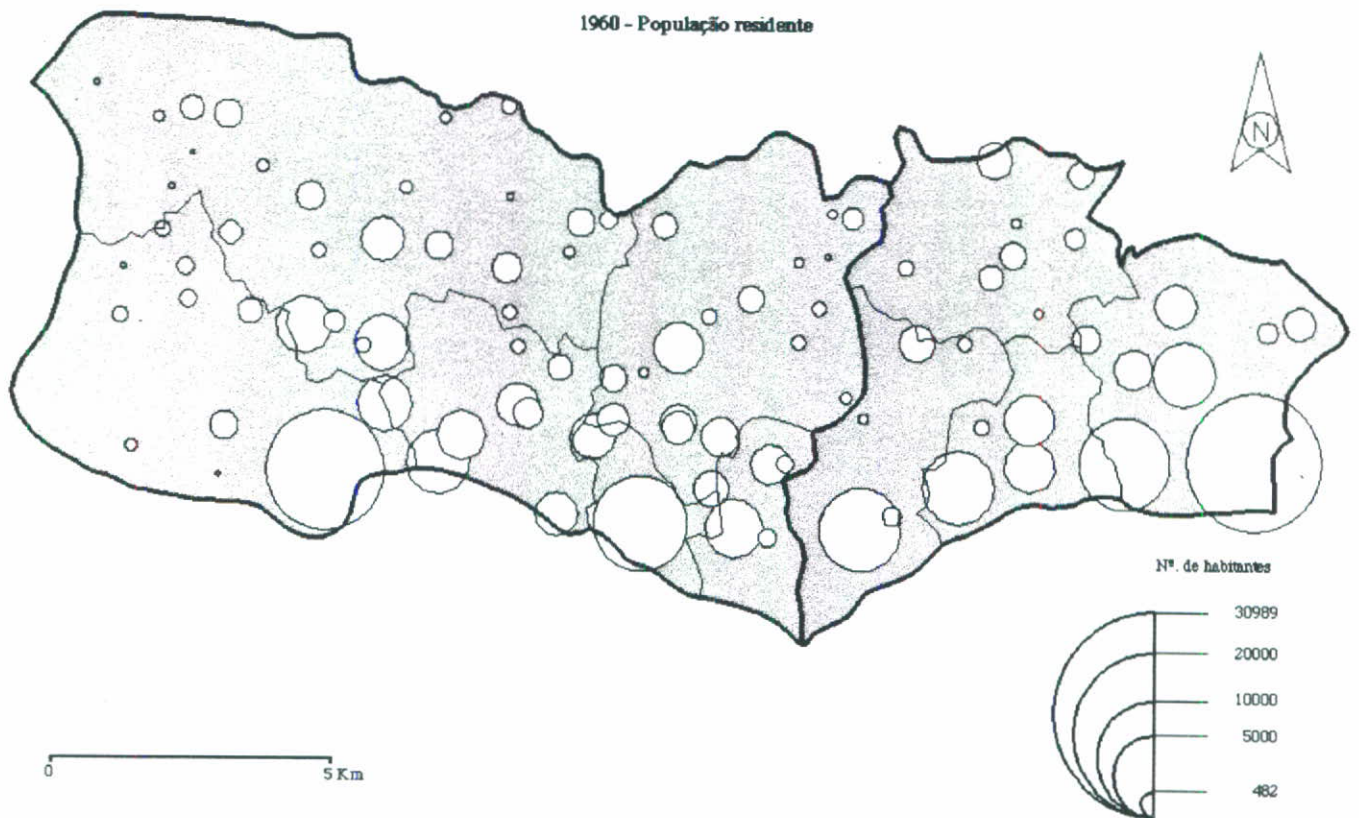
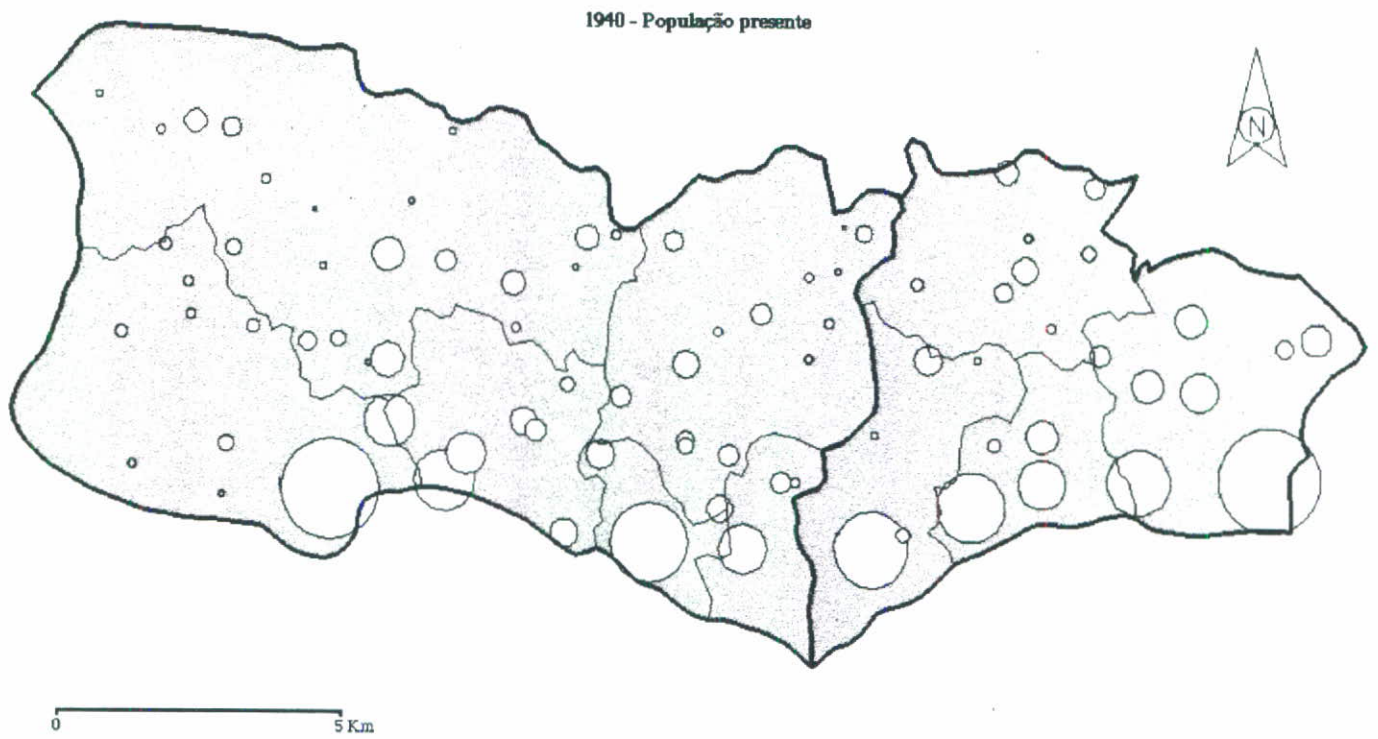
Vinte anos mais tarde, as mudanças espaciais traduzem-se pelo reforço das concentrações existentes em 1940; pelo acréscimo generalizado dos aglomerados do litoral, bem como dos núcleos rurais que lhe ficam mais próximos - Amoreira e Alvide (de Cascais), Galiza (do Estoril), Murtal (da Parede), Sassoeiros (de Carcavelos), Laveiras (de Caxias); e pelo destaque de Linda-a-Velha, Carnaxide, S. Domingos de Rana e Tires, no interior.

A primeira constatação face aos dados de 1970 é o crescimento generalizado de todos os aglomerados, tanto do litoral como do interior. Mas a atenção vai para o núcleo de Algés-Dafundo, que se sobrepõe ao de Cascais-Estoril em número de habitantes, embora Cascais alargasse o seu perímetro urbano, absorvendo novos núcleos rurais (Cobre, Torre); por outro lado, a par do crescimento dos núcleos rurais, aparecem novos lugares, a partir de loteamentos ilegais. Pela primeira vez surgem com clareza as diferenças entre o povoamento dos concelhos de Oeiras e Cascais: no primeiro os lugares são em menor número e de maiores dimensões, em oposição à maior dispersão em Cascais.

Em 1991 a ocupação nucleada deu origem a uma extensa mancha urbana junto à costa, que foi alastrando para o interior, continuando a absorver aglomerados rurais. As especificidades do povoamento acentuam-se: em Oeiras os aglomerados urbanos crescem em dimensão, enquanto em Cascais se multiplicam. Em Oeiras são visíveis duas grandes concentrações populacionais: uma na fronteira com Lisboa, englobando Algés/Dafundo/Cruz Quebrada e Carnaxide/Linda-a-Velha; outra junto à sede do município. No interior destaca-se Porto Salvo. Em Cascais dois aspectos merecem ser ressaltados: o desenvolvimento dos aglomerados próximos da vila e a profusão de

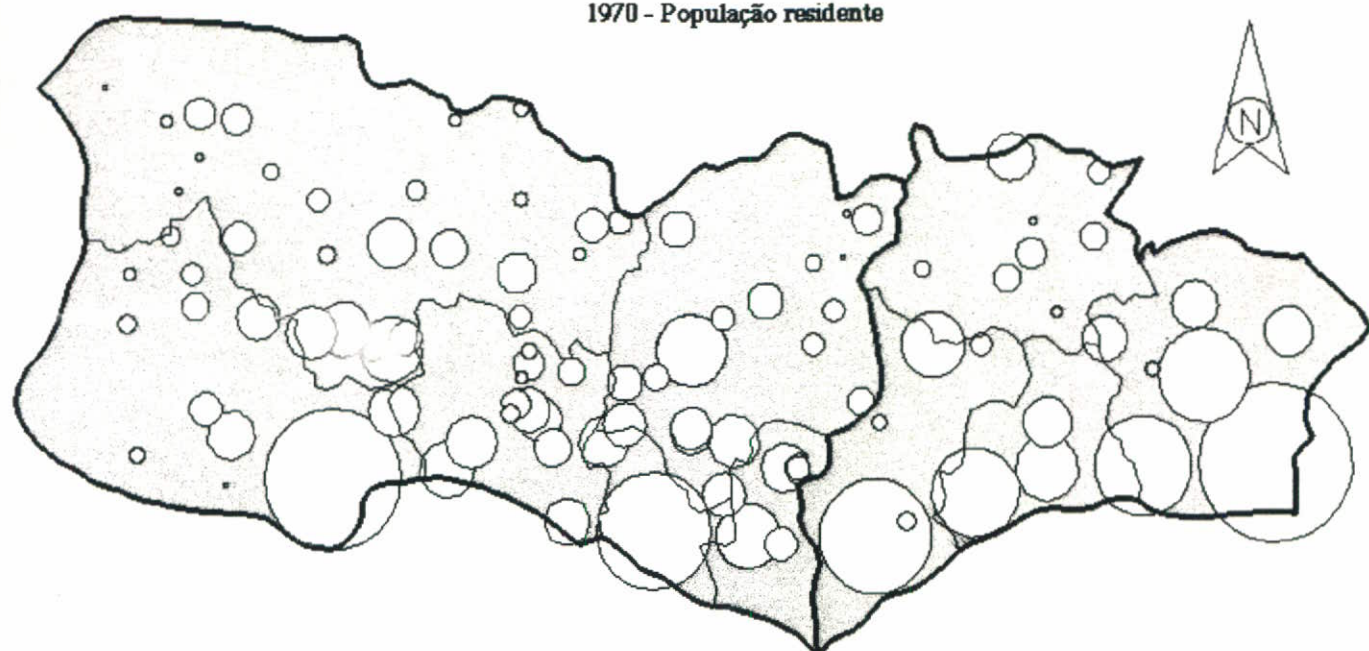


**Fig. 8 - População por lugares**



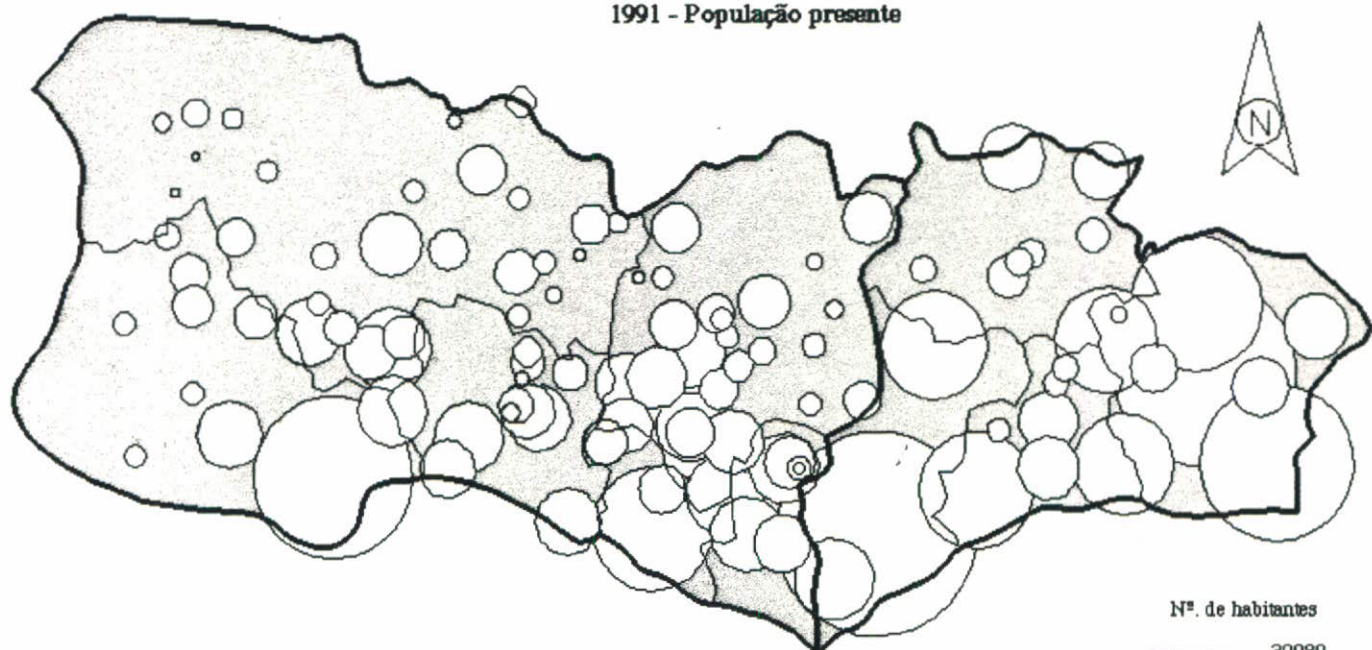
# nos municípios da Costa do Sol

1970 - População residente



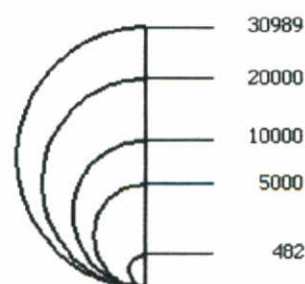
0 5 Km

1991 - População presente



0 5 Km

Nº. de habitantes





núcleos a norte de Carcavelos e da Parede. Ao longo do litoral adivinha-se a nucleação inicial, denunciada pela presença das moradias. Todavia, a mancha urbana é contínua, apenas com interrupções entre a Cruz Quebrada e Caxias, por força do Complexo Desportivo do Jamor e entre a Parede e S. Pedro. Embora a ocupação urbana entre os antigos aglomerados ribeirinhos seja diversificada, é dominante a tipologia plurifamiliar. Para o interior individualizam-se extensas áreas urbanas de alta densidade, com manchas urbanas de média densidade, onde a moradia é comum. Na área rural referencia-se o desordenamento da maior parte dos antigos núcleos, que cresceram em ritmo acentuado, e a ocupação urbana dispersa, a partir de loteamentos ilegais.

Este crescimento apoia-se na tripla ligação com Lisboa (caminho de ferro, marginal e auto-estrada). As vias transversais, perpendiculares à marginal, são más (traçado, perfil, estado de conservação), exceptuando entre a AE e a Marginal, junto a Caxias, e no extremo ocidental, a ligação com Sintra.

O equipamento de apoio ao turismo e ao lazer concentra-se em redor do Estoril e de Cascais. A partir da década de 60, a actividade turística perdeu importância relativa face ao crescimento residencial em função de Lisboa. Este, desenvolvido sem o suporte das necessárias infra-estruturas de saneamento básico, contribuiu para a poluição das praias e a degradação da imagem da Costa do Sol como área de veraneio.

Nos anos 80 é definida, no extremo ocidental, a Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais que pretende salvaguardar da ocupação urbana um território com qualidades paisagísticas ímpares, e que é disputado por vários projectos turísticos.

No que respeita à actividade industrial, registam-se algumas unidades de grande dimensão em aglomerados do litoral, nomeadamente no Dafundo e em Oeiras. Contudo, a partir dos anos 60 as áreas industriais mais importantes aparecem no interior: Outorela-Portela, Queluz de Baixo, Carnaxide, Abóboda-Trajouce, Talaíde, Manique.

O elevado crescimento populacional a partir dos anos 60 gerou um enorme desequilíbrio entre a população residente e o emprego local. De facto, a estrutura do emprego em 1973/74 mostra que Lisboa regista a maioria do emprego da região metropolitana, sendo mais de 3/4 integrado no terciário. Na periferia o emprego é diferenciado: em Vila Franca de Xira e Sintra é essencialmente facultado pela

actividade secundária, enquanto em Loures e Cascais tal prerrogativa cabe ao terciário. Todavia, as relações emprego/habitantes e emprego terciário/população activa no terciário mostram a enorme dependência, em relação a Lisboa, dos sectores de Loures, Sintra e Cascais, embora este tenha a posição menos desfavorável. A análise intra-sector em Cascais espelha a sua heterogeneidade, sendo de realçar três aspectos: a maior concentração do emprego ocorre em Oeiras; a dependência a Lisboa atenua-se com o afastamento da cidade; a estrutura do emprego em Algés é dominada pelo secundário, enquanto em Oeiras e Cascais o maior peso cabe ao terciário (anexo AI-2). A situação de dependência não sofreu alterações significativas nas décadas seguintes, embora entre 1981 e 1991 se tenha atenuado ligeiramente (anexo AI-3). Oeiras continua com um maior desequilíbrio na relação emprego/população activa.

Em 1991 a semelhança entre os dois municípios na estrutura do emprego é grande, dominando o emprego no terciário (anexo A I - 4 ).

O desequilíbrio espacial do emprego reflecte-se nos movimentos pendulares diários. Nos primeiros anos da década de 70 dominam as deslocações no sentido de Lisboa nos quatro sectores periféricos da região norte, em prejuízo das que ocorrem entre sectores e mesmo as internas ao próprio sector (anexo AI-5).

A repartição por modos de transporte varia segundo o sector considerado, mas são evidentes duas tendências: o transporte colectivo é sempre mais utilizado nas deslocações para a cidade; o transporte individual cresce substancialmente nas viagens intra e inter-sectores (anexo AI-6). Este comportamento é uma consequência da organização dos transportes colectivos, estruturados em função da cidade. O sector de Cascais apresenta a maior utilização do transporte individual, em conformidade com a taxa de motorização mais elevada. Internamente, Algés tem a repartição mais desequilibrada, tendo 64% das viagens origem/destino em Lisboa; ao invés, em Cascais destacam-se as viagens intrazona, sinónimo da sua maior autonomia face ao centro da região metropolitana.

No início da década de 90 a estrutura das pendulações mostra que, dos quatro sectores periféricos, Cascais surge em 2º lugar relativamente à origem do tráfego diário de passageiros que entra em Lisboa. Na repartição modal (TI/TP), o primeiro sai favorecido; contudo, entre os sectores em que o transporte individual domina, é o que apresenta maior equilíbrio entre os passageiros deslocados em automóvel e em transporte colectivo (anexo AI-7).



O crescimento urbano descrito não ocorreu de forma espontânea. Nos anos 30, a administração demarcou uma unidade espacial, designada de Costa do Sol, correspondente à faixa litoral, de Algés a Cascais, com aproximadamente dois quilómetros de profundidade, a sujeitar a uma intervenção pública de iniciativa governamental, visando assegurar a concretização de um conjunto de objectivos defendidos para este sector da periferia. Tendo como dado de partida esta circunstância, importa avaliar, por um lado, de que forma a actuação voluntária contribuiu para a organização espacial hoje existente e como os projectos se revêem no território; por outro, os que não vingaram, as causas do insucesso e as consequências territoriais daí resultantes.

A condição prévia para compreender o contributo do Estado na organização espacial de um território é o conhecimento da razão de ser e do conteúdo das políticas para aí formuladas. Qualquer intervenção pública é um acto voluntário e tem como finalidade interferir na evolução espontânea em curso, de acordo com objectivos pré-fixados. O sentido imprimido pode apresentar orientações opostas: estimular ou retardar o ritmo das transformações, se está em sintonia com as tendências instaladas e apenas pretende alterar a cronologia dos acontecimentos; incutir outro rumo às mudanças em curso ou previsíveis num horizonte próximo. A segunda hipótese - o contrariar de tendências - traz maiores dificuldades e exige determinação e meios adequados para neutralizar eventuais resistências por parte dos visados. As diferentes soluções possíveis, de cariz eminentemente técnico, mas sustentadas em opções políticas de partida, exercem efeitos específicos no território e nas populações. A eleição de umas e a rejeição de outras tem intrínseca uma distribuição de benefícios, espacial e socialmente heterogénea. Este tratamento desigual é gerador de conflitos, com configurações diversas (latentes ou expressas) que, no extremo, podem comprometer os objectivos iniciais. Para garantir a eficácia da intervenção é preciso que sejam viabilizados os meios tidos como necessários para que as intenções se convertam em realidade.

Assim, por forma a conhecer o projecto político para este território da periferia de Lisboa, na Parte 2, intitulada A Intervenção Pública na Costa do Sol, são expostos os projectos públicos para aí delineados. O modelo de organização do espaço definido é dominado pelos elementos das políticas urbanística e rodoviária. Por isso para cada uma delas são analisadas as motivações que lhe dão origem, os objectivos que se querem alcançar, os condicionantes que orientam a opção e os efeitos espaciais presumíveis das soluções eleitas, uma vez concretizadas. Serão ainda referidas as condições de execução e a estrutura decisional que suportou o processo de formulação das respectivas políticas. Com esta abordagem pretende-se demonstrar que qualquer





poder político só tem razão de ser referenciado a um território, constituindo a política formulada o instrumento de legitimação da sua intervenção. Esta afirmação apoia-se em duas constatações que serão colocadas em evidência:

- a administração concebe uma ordem territorial para conquistar objectivos próprios, embora esteja condicionada pelos interesses económicos dominantes, que quer apoiar e não afrontar;
- a construção da política (objectivos - soluções adoptadas) depende mais da estrutura decisional interveniente do que da situação (problema existente na unidade espacial) que suscita (sugere) a intervenção;
- o desfasamento temporal das execuções pode inviabilizar as soluções de partida, mas a administração não se empenha na sua actualização, já que não compromete o seu lugar no processo de decisão.

### III - A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA

#### 1. OBJECTIVOS E LINHAS DE ORIENTAÇÃO

A justificação para a intervenção pública num qualquer espaço urbano acontece quando a administração reconhece a existência de disfunções e pretende implantar um ordenamento para orientar o desenvolvimento futuro. A concepção do plano é influenciada pela situação de partida, pelos objectivos formulados, pela ideia de cidade e a ideologia do planeamento que vigoram em cada momento e ainda pelo papel reservado aos diferentes actores urbanos.

##### 1.1 Antecedentes

Desde o último quartel do século XIX que a aristocracia lisboeta constrói quintas e palácios como locais de veraneio estival nos arrabaldes a oeste da cidade. Esta prática intensifica-se quando, depois de 1890, a Corte se instala dois meses em Cascais para gozar a proximidade do mar. A migração sazonal da população para a beira-mar afirma-se, seguindo a moda importada da Europa. Em Lisboa, o veraneio balnear ganha cada vez mais adeptos e a procura concentra-se nos pequenos aglomerados ribeirinhos que seguem a margem direita do Tejo. No início as praias de Belém, Algés e Pedrouços têm a preferência da elite cidadina; porém, o afluxo crescente de veraneantes, facilitado pelo comboio<sup>2</sup>, leva a gente endinheirada a deslocar-se para os areais mais afastados, fugindo das multidões. Esta tendência reflecte-se na procura de terrenos para construção, a que o mercado rapidamente procura responder. O presidente da Companhia dos Caminhos de Ferro é um dos accionistas da Companhia do Monte Estoril, que promove a urbanização do Alto do Monte Estoril (1882-85). O objectivo era " (...) *a fundação de uma estância de verão que deveria reunir os atractivos usados nas outras praias do estrangeiro*" (citado por Raquel H. Silva, 1991:42). É construído o casino e equipada a nova área residencial, que atrai a alta burguesia e até a nobreza acaba por preterir Cascais em favor do Monte Estoril. Na viragem do século dois acontecimentos, a proibição do jogo (1902) e a queda da Monarquia (1910), abalaram o prestígio do local.

O capital privado continua interessado em investir no território, já que as potencialidades naturais para o incremento do turismo auguram boas perspectivas de rendimento. Porém, só na 1ª República surge o embrião do empreendimento que

---

<sup>2</sup>A inauguração do caminho de ferro acontece em 1889, com partida de Pedrouços; a ligação ao Cais do Sodré fica concluída em 1895.



lançará o Estoril na ribalta internacional. Em 1914 o empresário Fausto de Figueiredo lança as bases para uma estância balnear e turística, com a publicação da brochura "*Estoril, Estação marítima, climatérica e sportiva*", apostando nos recursos locais: as nascentes termais, as praias, o clima e a beleza do litoral. O projecto, de Martinet, previa equipamentos ao nível do que melhor se fazia na Europa: o estabelecimento termal com piscina coberta, o casino, hotéis de luxo, instalações desportivas (golf, ténis, escola de equitação, carreira de tiro), uma esplanada sobre a praia (Carmina Cavaco, 1981). O seu lançamento exige ligações fáceis e cómodas a Lisboa, possíveis de alcançar pela electrificação da linha do caminho de ferro. Fausto de Figueiredo prepara os meios necessários ao arranque da obra: cria a Sociedade Estoril para liderar a gestão do empreendimento, passa a administrar a linha férrea e promove iniciativas para obter apoios do Estado (Raquel H. Silva, 1991). A urbanização do "Parque Estoril" é iniciada, para financiar a construção dos equipamentos turísticos (M.da Graça Briz, 1989); a electrificação da linha férrea é inaugurada em 1926 e durante algum tempo até o Sud-Express, vindo de Paris, termina no Estoril. Os incentivos governamentais surgem de forma discreta, nomeadamente com benefícios fiscais, a demarcação da zona de turismo do concelho de Cascais (1922) e, cinco anos depois, a concessão do jogo no casino.

No início dos anos vinte aparece outro projecto turístico para a Marinha, no extremo ocidental do concelho, que merece a aprovação da câmara municipal. Dadas as difíceis condições de acesso, admite-se o prolongamento do caminho de ferro até aí, como forma de dinamizar a sua promoção. Mas o empresário do Estoril (que chegou a ocupar a presidência da câmara de Cascais) consegue travar este propósito (e deste modo neutralizar um potencial concorrente) o que contribuiu para o isolamento da zona e a inviabilização da iniciativa.

Paralelamente aos grandes empreendimentos desenvolvidos pelas "companhias de urbanização" no Monte Estoril e no Estoril, outros aglomerados ribeirinhos sofrem um crescimento gerado pelo veraneio, promovido por iniciativas privadas mais modestas (Raquel H. Silva, 1988). No princípio do século a diferenciação social das praias é já evidente, constituindo a distância a Lisboa e o custo para a vencer os principais factores de selectividade.

O poder central acompanha as transformações em curso no Estoril e apadrinha a iniciativa, começando a encarar o turismo como uma fonte de receitas para as finanças nacionais, conforme o registado noutros países. Na Feira de Amostras da Indústria Portuguesa, ocorrida em 1929 no Parque do Estoril, o chefe do Estado, General



Oscar Carmona, saúda Fausto de Figueiredo pela "*quota parte que tem tido no progresso do País*"<sup>3</sup>. Pouco depois, o Governo decide ter uma participação activa no incremento da actividade turística e propõe-se melhorar os locais entre Lisboa e Queluz, Sintra, Cascais e Estoril. As benfeitorias incidem nas estradas de turismo, no povoamento florestal da sua envolvente e em medidas gerais de embelezamento. O reforço da acessibilidade rodoviária é considerado primordial, já que a via de Lisboa a Cascais (junto à costa, exceptuando entre Caxias e a Parede) é muito deficiente, devido ao traçado e ao estado de conservação. Idêntica relevância é dada ao revestimento florestal, visando não só o enquadramento paisagístico dos aglomerados urbanos mas também a amenização do clima. A amplitude da intervenção exige investimentos vultuosos e coordenação inter-departamental, dado o envolvimento de diferentes entidades públicas. Por isso, em 1931, Governo cria uma plataforma institucional<sup>4</sup>, conferindo a responsabilidade das obras aos Ministérios do Interior, Comércio e Comunicações e da Agricultura, com os apoios da Junta Autónoma das Estradas, da Direcção dos Serviços Florestais e Agrícolas e das câmaras de Cascais e Oeiras. A intervenção pública em preparação está, pois, orientada para apoiar a actividade turística.

Com a reformulação do Ministério das Obras Públicas e Comunicações no ano seguinte (1932), e o estabelecimento das competências, a construção da estrada marginal de Cascais fica sob a sua tutela. Esta iniciativa reforçará a diferenciação do sector oeste no conjunto da periferia, já com os melhores acessos à cidade assegurados pela linha férrea electrificada. Mas Duarte Pacheco defende que os melhoramentos no cordão litoral devem enquadrar-se na perspectiva integrada de um plano urbanístico. As razões prendem-se, por um lado, com o crescimento populacional já acentuado nos anos antecedentes, estimulado pelo reforço da acessibilidade; por outro, com a proximidade a Lisboa e as características geográficas excepcionais da costa, que lhe conferem potencialidades para uma tripla vocação - turística, de veraneio e de expansão privilegiada da capital -, que é preciso salvaguardar e reforçar. As autoridades governamentais pretendem tirar proveito do investimento em curso no Estoril e assumir a liderança na transformação do território, de acordo com objectivos próprios, pondo termo ao desenvolvimento espontâneo dos pequenos aglomerados costeiros. O problema ganha contornos mais amplos, envolvendo agora a concepção de um modelo de organização dos novos espaços urbanos. Todavia, a legislação em vigor não se ajusta a tais propósitos e o ministro é forçado a publicar um diploma específico para o prosseguimento do seu intento.

<sup>3</sup> Ver D'Encarnação, José (s/ data) "Para uma história do turismo no Estoril", p. 17.

<sup>4</sup> Decreto 19252, de 19 de Janeiro de 1931.

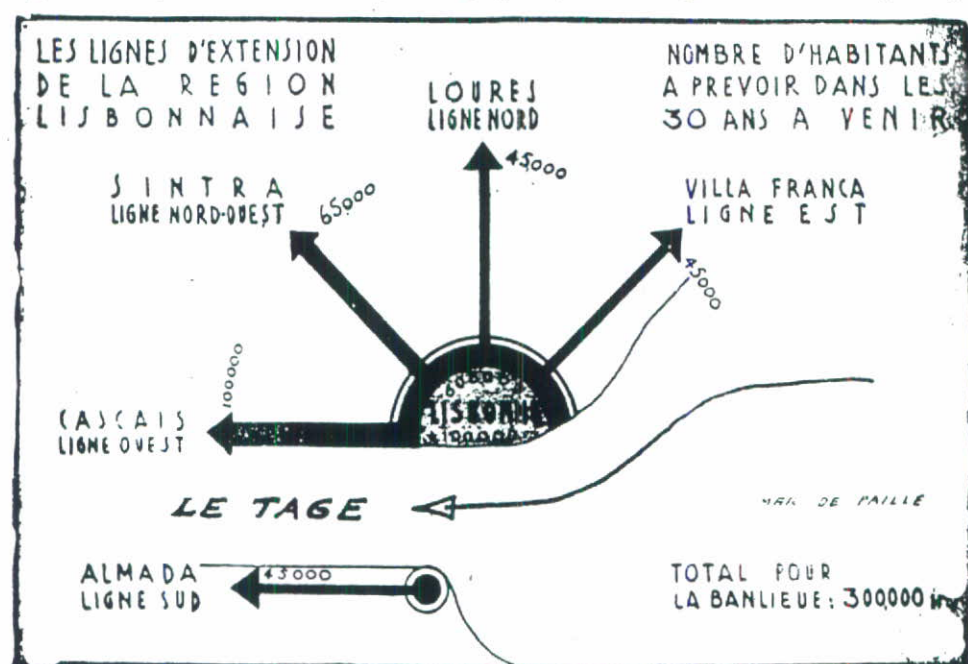


## 1.2 A Costa do Sol como unidade de planeamento (1934-1959)

*"O Plano Agache"*

No seguimento daquela decisão, o MOPC encomenda a Alfred Agache o "Estudo Preliminar de Urbanização da zona de Lisboa ao Estoril e a Cascais" para definir "(...) a traça a que hão-de obedecer no futuro todos os elementos de aproveitamento e valorização da magnífica faixa marginal que será servida pela nossa primeira estrada de turismo, por forma a que das suas excepcionais condições se tire o melhor partido"<sup>5</sup>.

Fig. 9- Proposta de distribuição da população na Região de Lisboa (1936)



Fonte: Agache (1936)

O urbanista sugere mesmo que o estudo deveria ser alargado à região<sup>6</sup>, incluindo a cidade e os arredores<sup>7</sup>. Considera o programa limitativo e propõe a sua reconversão, reenquadrando o problema à escala regional. A sugestão é aceite e, até, louvada "(...) a primeira intenção do Governo era valorizar algumas praias que bordam a Costa do

<sup>5</sup>Decreto 22444, de 8 de Abril de 1933.

<sup>6</sup>A noção de intervenção regional aparece em França com a lei de 14 de Maio de 1932. O Plano Prost, o 1º de âmbito regional para Paris, data de 1934, embora outras cidades, como Londres, Berlim e Nova-York, já estivessem dotadas daquele tipo de instrumento.

<sup>7</sup>A tese do plano regional encontra em Paulino Montéz um defensor acérrimo, sendo da sua responsabilidade, enquanto deputado da Assembleia Nacional, a integração da ideia na Lei 1 909. Ver Montéz (1935) e República Portuguesa - Secretaria da Assembleia Nacional - Diário das Sessões nº 24, de 9 de Março de 1935, p. 495.

*Sol pela rectificação da antiga estrada costeira, muito estreita e incómoda que desejava transformar em estrada marginal, mas o Ministro das Obras Públicas seguiu-nos e até nos encorajou desde que, após um relatório preliminar, lhe demonstrámos como era importante, para o futuro da região, examinar o problema sob um ângulo mais vasto"* (Agache, 1936: nota de abertura).

Dos eixos periféricos previstos, o maior peso demográfico, com 1/3 dos residentes, é atribuído à "linha oeste", pois Agache tem como inevitável, mas também desejável, a expansão de Lisboa nessa direcção<sup>8</sup> (fig. 9). O problema sofre, de novo, adaptações, agora em consequência do redimensionamento espacial da área a subordinar a directrizes urbanísticas e da articulação mais explícita com a cidade.

Os estudos preliminares, de 1934, contêm já as linhas estruturadoras da organização do território, bem como as acções a empreender para prosseguir a intervenção pública. A proposta de lei apresentada à Assembleia Nacional<sup>9</sup> avaliza a urbanização na área de intervenção da Costa do Sol<sup>10</sup>: entre Algés e Cascais, limitada a norte uma linha paralela a 100 metros para lá da auto-estrada e a sul pelo Tejo e oceano. O imperativo de um diploma próprio acontece porque o território está repartido por três concelhos (Lisboa, Cascais e Oeiras) e porque o governo pretende liderar o projecto, subtraindo às autoridades locais o direito de elaborar os planos de urbanização que a lei geral, entretanto aprovada, lhes confere.

Para responder às intenções políticas expressas para a Costa do Sol - estância turística e área residencial de qualidade -, a concepção do plano apoia-se em cinco objectivos: dotar o território de estruturas potenciadoras das suas qualidades paisagísticas e ambientais; ligar os centros funcionais da cidade - Terreiro do Paço, Rossio e Marquês de Pombal - com os aglomerados satélites a oeste; ordenar as praias e os núcleos balneares, atendendo à sua posição relativa face ao Estoril e a Lisboa e ao seu carácter social; estabelecer programas de arborização e de jardins, de áreas *non aedificandi* e de um centro desportivo na Cruz Quebrada; enquadrar os edifícios, os sítios e os pontos de vista a preservar. A preocupação maior incide na estrutura global para a área de intervenção e na articulação desta com a cidade, relegando para fase posterior os estudos detalhados dos aglomerados.

<sup>8</sup>Só em 1938 é estabelecida, em definitivo, a expansão da cidade para norte, quando são delineadas as linhas mestras do futuro plano director da cidade.

<sup>9</sup>Ver República Portuguesa - Secretaria da Assembleia Nacional - Diário das Sessões Suplemento ao nº 9, de 8 de Fevereiro de 1935, pp 3-4.

<sup>10</sup>Lei 1909, de 22 de Maio de 1935.



A valorização do território está associada a uma imagem urbana de qualidade, apoiada na baixa densidade de ocupação, na profusão de espaços verdes, no reforço da acessibilidade, na transferência progressiva das unidades industriais existentes e na obstrução a novas implantações. Estes aspectos conjugam-se para a pretendida selectividade dos residentes: a ocupação reduzida e a valorização das novas áreas urbanas reflecte-se no preço do solo a que só os mais afortunados têm acesso.

O plano não é aprovado, o que parece insólito, pelo empenho demonstrado por Duarte Pacheco<sup>11</sup>. Porém, é possível colocar uma hipótese explicativa para o facto. O ministro, apoiando-se nos estudos preliminares, inicia, a partir de 1934, as expropriações<sup>12</sup> para viabilizar o Parque de Monsanto, o Estádio Nacional e a auto-estrada, projectos determinantes para o Estado marcar o território da Costa do Sol e encabeçar a liderança das mudanças em curso. Dos equipamentos e infra-estruturas de grande dimensão apenas ficam de fora os terrenos afectados à extensa mancha florestal prevista e o prolongamento da AE até ao Estoril. O valor da propriedade rústica é fixado por uma comissão de peritos, de cuja decisão não é admitido recurso. Com o plano aprovado, este procedimento ficava legalizado e o equipamento público local envolvia largas centenas de hectares. Imprevisivelmente, Duarte Pacheco sai do Governo na remodelação de Janeiro de 1936. Franco Nogueira (1977:Vol.II:351) refere, a propósito do Ministro, que embora popular e admirado "(...) o seu dinamismo por vezes atribiliário lesou muitos interesses particulares" e, para além disso, tinha "(...) a oposição dos meios da União Nacional e da ortodoxia do regime". Os adversários deste intervencionismo estatal aproveitam a substituição do titular das Obras Públicas e Comunicações e pressionam o novo Ministro, que parece ser receptivo à suspensão do processo. Não recolhe os pareceres dos Conselhos Superiores das Obras Públicas e das Belas Artes, etapa antecedente à aprovação governamental<sup>13</sup>. Assim, a coincidência da formalização dos estudos com a mudança do responsável governamental pelo processo, parece decisiva no bloqueamento da aprovação. Os interesses associados à propriedade fundiária conseguem impor-se, aproveitando a perda de poder político do defensor da municipalização dos solos.

### *Os Planos de Urbanização do Gabinete da Costa do Sol*

A saída temporária de Duarte Pacheco do Governo motiva o afastamento de Agache,

<sup>11</sup> A proposta de lei apresentada em 1935 à Assembleia Nacional refere a concordância governamental dada ao ante-plano.

<sup>12</sup> Decreto-Lei 24625, de 1 de Novembro de 1934 e Decreto-Lei 27101, de 16 de Outubro de 1936. Antecedem o famoso "regime de expropriações dos Centenários", de grande aplicação em Lisboa a partir de 1938 (Decreto-Lei 28797, de 1 de Julho de 1938).

<sup>13</sup> Parágrafo único do artº 1º da Lei 1909.

impedindo-o de acompanhar os estudos de urbanização, tarefa em que o próprio manifestara interesse (Agache, 1936:225).

Os planos de urbanização dos aglomerados litorais são confiados ao Gabinete do Plano da Costa do Sol (GPCS), criado no âmbito da Lei 1909 (Montéz, 1978), tendo como objectivo organizar o espaço no interior dos perímetros urbanos. Quando Duarte Pacheco regressa ao poder, em 1938<sup>14</sup>, segue de perto os estudos urbanísticos. Os traçados dos núcleos com maior dinâmica de crescimento, suscitada pela proximidade de Lisboa (Algés-Cruz Quebrada) e pela influência do turismo (Estoril, S. João e Monte Estoril) são ainda revistos sob a sua égide (Montez, 1978).

### *O Plano de Urbanização da Costa do Sol*

Os planos de urbanização do Gabinete nunca foram aprovados, embora apoiassem a gestão urbanística. Em 1944 o Ministro das Obras Públicas determina a revisão desses estudos, com vista à apresentação de um documento final. A iniciativa é contemporânea do arranque de dezenas de planos para outros tantos aglomerados, impondo-se, então, formalizar o da Costa do Sol, ao qual a administração afectara recursos especiais.

Etienne de Gröer é incumbido da tarefa. Simultaneamente responsável pelo Plano Director da Cidade de Lisboa, faz a previsão da futura população regional (quadro 1) e a diferenciação dos eixos de crescimento, de acordo com as funções que devem desempenhar de forma privilegiada:

- as linhas de Cascais e Sintra e as extensões Loures-Mafra-Ericeira e Almada-Caparica, marcadamente residenciais e turísticas;
- o eixo de Vila Franca de Xira e as áreas do Barreiro-Seixal-Moita e Montijo-Alcochete, predominantemente industriais.

Quadro 1 - Previsões do crescimento da população na região de Lisboa (1936-1948) e sua repartição espacial

Área geográfica	Agache (1936)		De Gröer (1946)		Variação 36/44
	Pop. máx.	%	Pop. máx.	%	
Linha oeste	100000	39,3	140000	34,1	40,0
Linha noroeste	65000	25,5	90000	22,0	38,5
Linha norte	45000	17,6	80000	19,5	77,8
Linha este	45000	17,6	100000	24,4	122,2
Total Norte	255000	100,0	410000	100,0	60,8
Total Sul	45000	-	280000	-	-
TOTAL	300000	-	690000	-	-

<sup>14</sup>Em Janeiro como Presidente da Câmara de Lisboa; meses mais tarde acumulando com a pasta que



Em 1936 Agache propõe a "linha oeste" como a principal expansão de Lisboa. Para de Gröer, dez anos mais tarde, continua a ser o eixo de expansão com maior peso na região, embora perca importância relativa no conjunto da periferia norte (quadro 1).

Os objectivos políticos para a Costa do Sol mantêm-se (área turística e residencial de qualidade). Assim, é retomada a estrutura regional definida por Agache e, no seguimento da valorização turística local, preconizada a construção de um aeródromo civil e de pistas de aterragem próximas dos principais aglomerados. A atenção central é dirigida para o interior dos perímetros urbanos: estabelecimento do zonamento urbano e fixação dos índices de edificabilidade, regulamentando a transformação do uso do solo em pormenor. Trata-se de um plano rígido, pensado no pressuposto da estabilidade da conjuntura político-económica vigente. Concluído em 1946, merece o aval do CSOP e a aprovação, dois anos mais tarde<sup>15</sup>, ocorre já na vigência da figura do ante-plano de urbanização. Esta acção demonstra que, apesar da inflexão na política urbanística nacional, a Costa do Sol continua a ter um tratamento especial e é eleita como projecto piloto, "(...) a servir de modelo a outras áreas de natureza semelhante"<sup>16</sup>.

#### *A revisão do PUCS*

O final da II Guerra Mundial induz alterações profundas na política nacional. As obras públicas perdem prioridade enquanto política geradora de emprego e a industrialização do país converte-se na meta a perseguir em primeiro lugar. O planeamento económico inicia-se na viragem para a década de 50, por via dos Planos de Fomento, e a mudança no modelo económico nacional ocorre associada à passagem da sociedade rural para a sociedade urbano-industrial. Este facto repercute-se, inevitavelmente, na organização territorial. A premência do acréscimo rápido do produto interno obriga não só à selecção dos investimentos de multiplicação mais fácil, mas também à sua concentração num espaço geográfico restrito, para beneficiar das economias de escala. A área de Lisboa retém a maior quota parte do investimento, já que reúne as melhores condições de infra-estruturação e de mão-de-obra. A industrialização progressiva traz mais emprego e intensifica os fluxos migratórios centrípetos, estimulados pela degradação das condições de vida no campo. A cidade tinha absorvido, até então, a maior parte do acréscimo demográfico aí registado, situação que se inverte durante os anos 60, em favor da periferia (M. Pereira, 1986). Na etapa inicial o crescimento do parque habitacional afecta sobretudo os

---

dois anos antes tinha sido forçado a abandonar.

<sup>15</sup>Decreto-Lei 37251, de 8 de Dezembro de 1948.

<sup>16</sup>Idem, Preâmbulo.



aglomerados mais acessíveis que envolvem a cidade (Algés, Amadora, Odivelas, Pontinha). Mas a Linha de Cascais, com as melhores infra-estruturas de transporte da região, é sujeita a uma procura crescente de terrenos para construção, não só na faixa contígua a Lisboa, como nos aglomerados costeiros e até nas áreas rurais do interior. Esta nova dinâmica esbarra com os constrangimentos à ocupação impostos pelo plano.

Em 1956 a administração central promove a revisão do PUCS<sup>17</sup>. A Comissão nomeada (1956)<sup>18</sup> constata a existência de desvios relativamente ao modelo aprovado, que se reflectem espacial e socialmente<sup>19</sup>: alargamento do perímetro urbano, mudanças de uso (sobretudo de rural e florestal, para residencial), acréscimo da densidade de população, dificuldades na instalação dos equipamentos programados; ocupação pela classe média das áreas habitacionais previstas para a população de menores recursos. Na origem dos desfasamentos entre propostas e concretizações estão duas causas principais: a implementação das áreas residenciais abandonada à iniciativa dos particulares e a diferenciação acentuada do valor fundiário estimulada pelo plano. Dadas as mudanças nas condições de crescimento da região, é proposto o redimensionamento das expansões e defendido um maior intervencionismo das câmaras no processo de urbanização, por forma a corrigir a sobrevalorização fundiária, a dispersão da ocupação e o entesouramento de solo urbanizável.

Todavia, o Conselho Superior das Obras Públicas (CSOP) discorda das propostas formuladas, dizendo mesmo que "*a Comissão foi demasiado longe na ânsia de aperfeiçoar as disposições regulamentares vigentes (...)*"<sup>20</sup>. Nazaré de Oliveira, antigo presidente do Gabinete do Plano e Fiscal do Plano após a extinção daquele, integra, em 1959, o órgão consultivo do MOP. Defensor incondicional da solução de 1948, desagrada-lhe o sentido dado à revisão. Com audição junto do Ministro, consegue que as sugestões apresentadas sejam preteridas no essencial. O Ministro das Obras Públicas considera inoportunas as modificações na estrutura geral e nas disposições particulares avançadas. A adaptação do PUCS é remetida para o plano regional de Lisboa, em gestação, como consignado desde 1935<sup>21</sup> e, entretanto, aquele continua em vigor com ajustamentos de pormenor. O discurso político permanece agarrado à filosofia inicial, e é mesmo lembrado que na evolução urbanística da Costa do Sol

<sup>17</sup>O artigo 8º do Decreto-Lei 37251, de 28 de Dezembro obriga à revisão quinquenal do plano, mas a de 1953 não se efectuou, pois as modificações entretanto ocorridas não foram consideradas relevantes.

<sup>18</sup>Composta pelo técnico do Ministério das Obras Públicas e os representantes das Câmaras Municipais de Cascais e Oeiras, responsáveis pela fiscalização e acompanhamento do Plano.

<sup>19</sup>A proposta de revisão é redigida pelo Fiscal do Plano, apoiando-se também nos relatórios dos Serviços Técnicos das Câmaras.

<sup>20</sup>Parecer do CSOP nº 2739, de 1958.

<sup>21</sup>Artº 10º da Lei 1909, de 22 de Maio de 1935.



"(...) deverá sempre prevalecer o propósito de valorização da zona (...) como primeira região de turismo do País (...) [sem](...) esquecer as realidades e as exigências da vida social em todos os seus aspectos"<sup>22</sup>. A administração insiste em manter um modelo de organização territorial, concebido num contexto político-económico-social diferente, que revela dificuldade em se impor nas condições agora prevalentes.

### 1.3 A Costa do Sol no Plano Regional (1964)

O acréscimo populacional na região de Lisboa e a dispersão da mancha urbana na área envolvente à cidade levam o departamento central responsável pelo acompanhamento da urbanização a reconhecer a premência de directrizes pensadas à escala regional no início dos anos 50. Na periferia norte apenas uma parte do território tem orientações urbanísticas, dadas pelo Plano de Urbanização da Costa do Sol, pelo Ante-Plano de Urbanização de Moscavide a Vila Franca, pelos ante-planos das sedes de concelho e de outros aglomerados com maior crescimento, mas todos produzidos num contexto económico-social distinto do agora vivido.

Contudo, a decisão política para a intervenção pública no ordenamento regional ocorre somente no final da década (1959). O Estado é pressionado pelo capital industrial a assumir a sua quota parte no processo de industrialização, devendo chamar a si os grandes investimentos no domínio do investimento social, para facilitar a rápida acumulação do capital. A esta circunstância acrescem as repercussões territoriais previsíveis com a abertura da ponte sobre o Tejo, que o poder político central quer ter sob a sua supervisão. Daqui resulta a promoção do Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa (PDRL), sendo definido em diploma específico<sup>23</sup> o âmbito espacial, os estudos a efectuar e as linhas gerais para o seu desenvolvimento.

Com esta iniciativa, o macro-objectivo governamental é reforçar o papel económico da capital no processo de desenvolvimento industrial em curso. O planeamento urbanístico regional é apontado como "*(...) uma forma de sistematização do território, aceite pela administração pública como mecanismo necessário à governação que lhe cabe*" (PDRL, Vol.V:1964:19). Os principais objectivos apontados para o plano regional são:

- a contenção demográfica e a redistribuição espacial da população, favorecendo a

---

<sup>22</sup>Despacho ministerial de 17 de Fevereiro de 1959.

<sup>23</sup>Lei 2099, de 14 de Agosto de 1959.

maior concentração na margem Sul do Tejo, dada a sua fraca ocupação e o acréscimo de acessibilidade propiciado com a abertura da ponte;

- a definição de uma estrutura urbana polinucleada;
- a melhoria da acessibilidade intra-regional;
- o equipamento da periferia, como forma de travar a congestão do centro.

Estes propósitos tem implícita uma mudança estrutural na organização do território, mediante um forte investimento público em infra-estruturas regionais, tendo em vista encontrar a ordem urbana com maiores garantias para assegurar os processos socio-económicos em curso. Mas alguns parecem pouco consistentes, nomeadamente a atribuição ao plano de capacidade para a contenção demográfica regional. De facto, o plano pode apenas ordenar o crescimento que afecta a região, sendo este determinado pelas condições de desenvolvimento económico que aí se operam, bem como no restante território nacional.

Para a Linha de Cascais é defendida a continuidade dos objectivos consignados no PUCS, isto é, área turística e residencial de qualidade, não se pondo em causa o modelo vigente. Apenas para a área de contacto com a cidade se prevêem mudanças estruturais, em resultado da sua integração na "aglomeração de Lisboa".

O Governo opta por não assumir os compromissos do Plano, perante a dimensão do investimento público estimado. O Conselho Superior das Obras Públicas, apesar do parecer favorável à solução delineada, sugere a sua não aprovação, argumentando que na maioria dos países da Europa Ocidental "(...) *não tem sido fácil nem parecido oportuno obter a aprovação formal de um plano regional desenhado. Ao contrário, tem ganho terreno a corrente de opinião que prefere ver substituída a ideia formal do plano pela de órgão planeador*" (PDRL, 1965: Vol.V:20). Esta medida poderia ter trazido resultados positivos: a administração permanecia empenhada no projecto, embora dispusesse de maior flexibilidade na implementação; o órgão de planeamento permitia o acompanhamento, ajustando o modelo às transformações operadas. Mas o poder político entende a não aprovação como sinónimo de desvinculação das tarefas que se tinha atribuído, nomeadamente a construção das infra-estruturas e dos equipamentos. O Gabinete do Plano é mantido para fiscalizar as actividades camarárias e dos particulares e não com funções de planeamento e gestão. O discurso político permanece agarrado à solução gráfica formalizada em 1964, embora as decisões quotidianas contribuam para o atropelo dos princípios gerais aí preconizados.



#### 1.4 Os planos locais

A devolução da administração das respectivas áreas urbanas às câmaras de Cascais e de Oeiras, a partir de 1948, coloca-as de novo com possibilidades de intervir na transformação dos respectivos aglomerados. O recurso ao lançamento de planos é um dos meios, já que por essa via reconquistam o direito discricionário de dar e de subtrair benefícios (leia-se valorização diferenciada do solo). O objectivo central apontado prende-se com a necessidade de regular o preço do solo, que o PUCS fez ascender para valores muito altos, por força das restrições impostas à ocupação. Esta situação é já reconhecida por de Gröer, referindo que o preço por m<sup>2</sup> atinge na Costa do Sol montantes superiores a Lisboa<sup>24</sup>. Mas por detrás deste propósito, outro assume maior relevância: o favorecimento da expansão urbana, de acordo com os apelos do mercado, pela oferta abundante de solo residencial e industrial. Esta medida é-lhe benéfica pois, ao incrementar a construção, gera mais receitas por via do pagamento das taxas de urbanização e fortalece as finanças locais.

O arranque do plano regional constitui um marco temporal para as iniciativas camarárias. A partir de então, a administração central manifesta maior condescendência nas alterações a introduzir ao PUCS, não só na ampliação das áreas urbanas como na admissão de densidades mais elevadas.

De facto, no período que medeia entre a aprovação do PUCS e o início dos estudos regionais, a maior parte das iniciativas são recusadas. A câmara de Cascais é a mais interveniente: elabora o "Plano Director do Concelho de Cascais" (1956)<sup>25</sup>, onde introduz alterações aos traçados viários aprovados no PUCS<sup>26</sup>, defende uma organização para os aglomerados do interior do concelho e aponta novas áreas com interesse turístico. Paralelamente promove o alargamento do perímetro urbano de Cascais<sup>27</sup> e do Estoril<sup>28</sup>, define as expansões de várias zonas aldeãs<sup>29</sup> e de alguns

---

<sup>24</sup>Ver, a este propósito, o PUCS, pp.52 e 53. O urbanista refere, a título de exemplo, o preço do terreno na encosta da Ajuda, em Lisboa, com boa vista sobre o Tejo, que é de 79\$00/m<sup>2</sup>, enquanto em Santo Amaro de Oeiras, junto ao mar, é de 200\$00/m<sup>2</sup> e no interior da povoação de 100\$00/m<sup>2</sup> (valores reportados a 1944).

<sup>25</sup>Este plano desapareceu do arquivo da DGSU e foram infrutíferas outras diligências para o encontrar. Contudo, vários documentos oficiais fazem-lhe referência e revelam as suas linhas de orientação.

<sup>26</sup>O plano foi "bloqueado" pela JAE, que nunca emitiu parecer, apesar das solicitações do Director-Geral dos Serviços de Urbanização.

<sup>27</sup>Por exemplo "Arranjo urbanístico da zona compreendida entre a estrada da Malveira e a Rua Joaquim Ereira - Cascais" (1956) "Estudo de Urbanização a Poente da Ribeira dos Mochos (Bº do Rosário)" (1958).

<sup>28</sup>Ante-Plano de Galiza-Alapraia (1957).

<sup>29</sup>Por exemplo o Ante-Plano de Sassoeiros (1957) e o Plano Parcial do Núcleo da Galiza (1958).

núcleos rurais<sup>30</sup>. Mas a maior parte dos estudos são recusados (p. e., para o Bairro do Rosário em Cascais, e ainda para os aglomerados de Tires, Malveira, Galiza-Alapraia) por manifesto desrespeito das directrizes constantes no PUCS.

A intervenção da câmara de Oeiras é mais reduzida, centrando-se em três aglomerados: Linda-a-Velha (1955), Vale de Algés (1959) e Paço d'Arcos (1961)<sup>31</sup>.

A relutância no alastramento da ocupação para o interior manifestada pela DGSU é alterada com o plano de Linda-a-Velha, aglomerado que apresenta restrições à ocupação urbana, impostas pelo estatuto de "zona aldeã" fixada no PUCS. Dada a sua proximidade a Lisboa, a pressão de urbanização faz-se sentir pelo número crescente de pedidos de construção, o que justifica a iniciativa de delimitar uma expansão. Com 1350 habitantes em 1955, o plano propõe 2500 habitantes e o equipamento de apoio correspondente - escolas primárias, centro desportivo, mercado, igreja e um espaço de reserva para edifícios de utilidade pública.

A Direcção-Geral cede ao alargamento deste perímetro urbano, sendo a primeira "zona aldeã" a que é dada tal prerrogativa. Todavia, a decisão não colhe unanimidade dentro dos serviços de tutela e os pareceres emitidos evidenciam divergências nos princípios de apreciação, oscilando entre a contenção do crescimento e a abertura à expansão. O preenchimento da área residencial prevista, mesmo de dimensão superior, é admitido pelo Fiscal do Plano, "(...) *em virtude da muita procura de terrenos para habitação nos arredores de Lisboa*"<sup>32</sup>. Aceita, por isso, o perímetro proposto, embora imponha à autarquia a aquisição de parte dos terrenos para eliminar algumas habitações insalubres do concelho; a urbanização dos restantes terrenos é deixada ao critério da câmara. O Director-Geral dos Serviços de Urbanização é de opinião contrária. Surpreende-se com "(...) *a grandeza da expansão prevista (...)* " e argumenta ser "(...) *imprudente que em tão larga escala seja autorizada desde já a ampliação desta povoação (...) péssimo precedente em relação a outros pequenos aglomerados situados na mesma região e comprometeria eventualmente as mais convenientes soluções a que o estudo do Plano Regional de Lisboa pode conduzir*"<sup>33</sup>. Ao invés, o Ministro mostra receptividade à proposta técnica. Lembra que o estudo regional está "(...) *em vésperas de ser abordado (...)* " e por isso defende "(...) *a realização do plano apresentado com as observações postas na informação [do Fiscal do Plano] e sob reserva das alterações que vierem a ser impostas pelo plano regional*

<sup>30</sup>Por exemplo Tires (1954), Malveira da Serra (1957) e Arneiro (1958).

<sup>31</sup>Antecedido pelo "Estudo Prévio de Urbanização de Paço d'Arcos" (1957)

<sup>32</sup>Ver "Estudo de Urbanização de Linda-a-Velha" (1955) (Arquivo da CMO).

<sup>33</sup>Idem.



*de Lisboa*"<sup>34</sup>.

O Plano do Vale de Algés inicia-se em 1957, e é o primeiro em que a administração assume, à partida, o propósito de alterar profundamente o PUCS. Algés de Cima está classificada como "zona aldeã", mas pretende-se dilatar o perímetro urbano até à auto-estrada. Nesta iniciativa, não só é introduzido um objectivo novo - o realojamento da população de um bairro de barracas - , como uma estratégia inédita: doar direitos de construção a troco de contrapartidas dos particulares para minimizar problemas sociais. As (duas) propostas iniciais, do Gabinete de Estudos de Habitação da DGSU, são abandonadas, porque tidas como pouco atractivas para os promotores; a terceira, de responsabilidade municipal, apresenta uma maior densidade de ocupação, inédita na Costa do Sol, que se julga compensatória das contrapartidas que a administração pretende garantir<sup>35</sup>.

Em Paço d'Arcos, o propósito de alterar o plano de 1948 parte da DGSU, que o considera economicamente inviável, pelos elevados encargos inerentes às obras públicas previstas. A estas acrescem outras necessidades entretanto surgidas (p.e. a instalação do quartel dos bombeiros e a reorganização da rede viária local. A revisão do plano visa definir uma maior ocupação residencial, a troco da qual as entidades públicas esperam conseguir financiar as obras públicas necessárias.

As iniciativas camarárias concentradas na segunda metade da década de 50 caracterizam-se genericamente

- pelo alargamento dos perímetros urbanos, com recurso preferencial aos índices do PUCS que permitem maior número de fogos unifamiliares por hectare;
- pela alteração pontual das tipologias, aliás iniciada com intervenções de entidades públicas, nomeadamente os Bairros da Federação das Caixas de Previdência em Cascais e na Parede.

Contudo a DGSU permanece fiel ao espírito do PUCS e, dos pedidos formulados, poucos avançam com a dimensão pretendida. A maior permeabilidade ocorre nos aglomerados próximos de Lisboa, como o demonstram os planos de Linda-a-Velha e do Vale de Algés.

O início da década de 60 assinala um novo período na actuação das câmaras. Os estudos intensificam-se, sendo agrupáveis em duas categorias: os perímetros dos aglomerados rurais e os estudos urbanísticos na área do PUCS.

<sup>34</sup>Despacho do Ministro de 26.12.55 (ver "Estudo de Urbanização de Linda-a-Velha").

<sup>35</sup>O plano é aprovado por despacho do MOP, de 4 de Abril de 1960 (DG nº 199 - 3ª série de Agosto de 1960).

### *Os perímetros dos aglomerados rurais*

A aceleração do crescimento demográfico faz com que as pretensões de urbanização alastrem progressivamente do litoral para o interior. Para lá da auto-estrada projectada não está regulamentada a transformação de uso: a maior parte das povoações rurais não tem traçadas as possibilidades de expansão e na área rural o loteamento é interdito. A pressão da procura e as restrições à ocupação urbana levam ao aparecimento de núcleos à margem da lei urbanística, por via de loteamentos ilegais. Perante esta realidade, as câmaras alertam a tutela para a necessidade de fixar regras para a ocupação, a fim de impedir os aglomerados ilegais e concentrar a expansão urbana e industrial na envolvente dos núcleos existentes.

Iniciado o plano regional, o Gabinete do Plano determina às administrações de Cascais e Oeiras a definição dos perímetros das povoações rurais<sup>36</sup>. Trata-se de uma situação de excepção pois não se enquadra nos requisitos consignados na lei urbanística para a elaboração de ante-planos (dimensão mínima de 2500 habitantes ou a integração de características especiais).

Oeiras formaliza, em 1962, o "Plano de Expansão dos Aglomerados Rurais", abarcando as povoações de Valejas, Queluz de Baixo, Leceia, Leão, Barcarena, Portela, Outorela, Linda-a-Pastora, Queijas e Porto Salvo. O objectivo é criar áreas de habitação económica (segundo o regulamento "HE" do PUCS) apoiar a auto-construção, para combater a ocupação ilegal e ainda promover áreas industriais.

Cascais apresenta os estudos desfasados no tempo, normalmente com a designação de "Perímetro de expansão e zonamento de ...", nomeadamente para Arneiro (1959), Areia (1961), Murches e Aldeia do Juzo (1961), Trajouce e Abóbada (1961), Birre (1961), Sassoeiros-Carcavelos (1961), Galiza-Alapraia (1962), Outeiro da Polima (1962), Murtal (1963), Cobre, Pampilhosa e Bairro Santana (1963) e Tires (1964). Assim, quase todos os aglomerados rurais têm orientações urbanísticas desde os primeiros anos da década de 60. As excepções, são preenchidas por Talaíde (núcleo excêntrico no noroeste do concelho, apenas com "plano" em 1972), Caparide, Manique e Alcoitão, este último em consequência das incertezas quanto ao traçado da auto-estrada projectada.

### *Os estudos urbanísticos na área do PUCS*

---

<sup>36</sup>Ao abrigo do nº 6 da Base V da Lei 2099.



Os estudos urbanísticos dentro do perímetro do PUCS podem ser separados em três categorias, segundo a localização (junto ao litoral ou no interior), e o uso do solo a que as respectivas áreas estão afectadas (urbano ou rural/florestal):

- a reconversão de áreas urbanas<sup>37</sup>;
- a ocupação das áreas rurais entre os aglomerados do litoral<sup>38</sup>;
- o alargamento dos perímetros urbanos para o interior, integrando algumas "zonas aldeãs"<sup>39</sup>.

Os justificativos para as intervenções diferem: uns surgem para satisfazer pretensões de urbanização latentes ou completar iniciativas já concretizadas (públicas e privadas), outros para formalizar contrapartidas, nomeadamente terreno para instalar equipamento público não previsto; outros ainda para resolver problemas de habitação. Porém, todos têm em comum comprometer, ainda que em grau variável, os princípios que balizam o PUCS.

Ao longo dos anos 60 a intensidade da urbanização é sempre crescente. As transformações estruturais iniciadas na década anterior na região de Lisboa consolidam-se. A economia portuguesa conhece, então, um período expansionista, corolário da conjugação de múltiplos factores: incremento da industrialização, com as políticas proteccionistas e a abertura ao investimento estrangeiro, na sequência da adesão à EFTA (1961); desenvolvimento do turismo; crescimento das divisas provenientes das transferências dos emigrantes, por força do *boom* na emigração legal e clandestina. A CMO apresenta, no final da década, uma proposta de urbanização entre Caxias e Paço d'Arcos e entre Paço d'Arcos e Oeiras, os únicos espaços livres no litoral. A DGSU, em informação ao titular da pasta das Obras Públicas, justifica a atitude camarária e dá o seu consentimento *"Quando, por falta de uma adequada política de terrenos não se consegue equilibrar as situações, tem-se verificado uma sistemática cedência da administração pública em face das pressões dos proprietários que se consideram prejudicados. Admitindo-se que já não tem viabilidade uma solução de aquisição destas áreas pela Administração - por corresponder a um grande investimento financeiro, sem contrapartidas - e*

<sup>37</sup>Por exemplo "Estudo Parcial de Paço d'Arcos", "Estudo Parcial de S. João do Estoril", "Plano de Urbanização de Cascais".

<sup>38</sup>Por exemplo, "Estudo da zona compreendida entre S. Pedro, S. João do Estoril, Av. Marginal, Galiza e Alapraia", "Zonamento da área entre a Parede e Carcavelos a norte da linha férrea", "Mudança de classificação (de zona rural e florestal para HC) do terreno a sul da linha férrea e a poente da Quinta do Junqueiro".

<sup>39</sup>Por exemplo "Alteração ao PUCS na zona de Galiza e Alapraia-S. João do Estoril", "Alteração ao PUCS na zona compreendida entre S. João e Alto do Estoril", "Urbanização Parcial da Rebelva", "Plano de Urbanização do Vale de Algés", "Ante-Plano de Urbanização de Carnaxide".

*constatando-se que os terrenos em causa oferecem excelentes condições físicas para a construção de habitações, julga-se de considerar, em princípio, a sua utilização imediata para esse fim*"<sup>40</sup>. O Director dos Serviços de Planeamento Urbanístico defende "(...) *uma revisão do plano deste sector, (...), mas alargando o seu âmbito o todo o território que vai ser directamente influenciado pela próxima construção da auto-estrada (...)*"<sup>41</sup>, que merece aprovação ministerial<sup>42</sup>.

Deste modo, a CMO promove o "Ante-Plano Director Sectorial do Concelho de Oeiras"<sup>43</sup>. A expectativa da conclusão da auto-estrada para 1975, associada às crescentes intenções de urbanização e ao sub-equipamento na área determinam os objectivos do plano: conter a expansão da mancha urbana, promover um novo aglomerado em Porto Salvo, programar a rede de equipamentos colectivos básicos e as acções para a sua concretização. Estes propósitos visam apenas minimizar os efeitos da prática urbanística instalada: preenchimento sistemático do território com habitação colectiva, elevados índices de ocupação e escassez de áreas para equipamentos. É a aceitação oficial do dormitório.

A revisão do PUCS também é admitida para Cascais no final dos anos 60, na sequência de uma proposta de ocupação entre S. Pedro do Estoril e a Parede (48 ha, 33 dos quais classificados como "área rural", para 6400 habitantes). A DGSU defende que "(...) *a apreciação do estudo em causa aguarde que se proceda à reestruturação do PUCS, (...) a qual terá que ser realizada no âmbito dos estudos sub-regionais decorrentes da pormenorização do plano regional de Lisboa*"<sup>44</sup>. Todavia não se chegou a desenvolver qualquer iniciativa nesse sentido.

Durante o período analisado assiste-se a alterações no contexto económico-social da região, que se reflectem nos objectivos para a Costa do Sol. Até aos anos 50 a promoção turística e a defesa de uma área residencial de qualidade dominam os propósitos da administração. Os planos de Agache e de de Gröer, sob a tutela directa do MOP, desenvolvem-se dentro destas orientações, tendentes a contrariar a dispersão da ocupação e a garantir áreas residenciais de baixa densidade, marcadas pela tipologia unifamiliar. Os planos camarários acarretam outros objectivos, centrados na ampliação do espaço urbanizável. O acréscimo permitido é sustentado nas pressões do mercado a que é preciso dar resposta e na estrutura cadastral que as

<sup>40</sup>Parecer da DGSU ao Ministro das Obras Públicas (ver Processo 4537 CS)

<sup>41</sup>Ver Processo 4757 CS.

<sup>42</sup>Idem, Despacho ministerial de 8 de Janeiro de 1970.

<sup>43</sup> Os limites do Ante-Plano Director Sectorial abrangem a faixa costeira, do forte de S. Julião da Barra até à Boa Viagem e estendem-se para o interior, passando a sul de Queijas, Leião e Talaíde.

<sup>44</sup>Ofício da DGSU à CMC - Maio de 1968 (Processo 4537 CS).



suporta. A afirmação dos propósitos trazidos explicitamente pelas entidades locais foi facilitada pela conjuntura expansionista que então afecta a região, favorável ao crescimento. Os planos locais representam, assim, adaptações aos processos urbanos decorrentes das mudanças no sistema económico e político. O poder central, ao contrário, revelou-se incapaz de rever um documento reconhecidamente desadequado da realidade.

## 2. MODELOS DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

### 2.1 O subúrbio-jardim

A organização espacial desenvolvida por Agache está de acordo com os princípios então em voga, que dão particular valorização à baixa densidade de ocupação, à abundância de espaços verdes e à acessibilidade. Os estudos apresentam dois níveis de concepção: ao nível do Plano Director, sobressaem a mancha urbana estruturada em função da linha de costa, as duas ligações com a cidade (a Marginal e a auto-estrada turística), a individualização dos aglomerados na orla litoral, as áreas florestais<sup>45</sup> e rurais de protecção, a contenção dos perímetros dos núcleos rurais integrados no plano (fig.10). A ocupação apoia-se nos núcleos existentes<sup>46</sup>, atendendo às suas especificidades locais e à sua função predominante no sistema urbano local. Assim, Algés, Dafundo e Cruz Quebrada são considerados "subúrbios", pela dependência da capital<sup>47</sup>; Caxias, Paço d'Arcos, Oeiras e Santo Amaro são as praias para as famílias de classes médias; Parede é a praia medicinal; o centro balnear elegante e do turismo de luxo integra os Estoris e Cascais. Para o horizonte do plano (30 anos) é prevista uma população ligeiramente superior a 120000 habitantes (quadro 2) e as expansões faseadas em etapas de 10 anos. Na repartição pelos quatro grupos de aglomerados admitidos, o maior peso demográfico cabe ao conjunto composto pelos Estoris e Cascais; ao contrário, para os núcleos contíguos a Lisboa é atribuída menor capacidade de expansão, na tentativa de controlar o subúrbio.

Ao nível dos planos locais, nota-se o propósito de reestruturar os centros existentes e definir novas áreas de expansão. O ordenamento dos aglomerados assenta no desenho

---

<sup>45</sup>O cordão verde de enquadramento e protecção às áreas urbanas é composto pelas unidades de Alto de Algés (10 Ha); Parque dos Desportos (76 Ha); Florestas de Oeiras (62 Ha) e da Parede-S.Pedro (193 Ha); Floresta de Cascais (30 Ha), parte delas já propostas pela administração, na sequência do diploma de 1931.

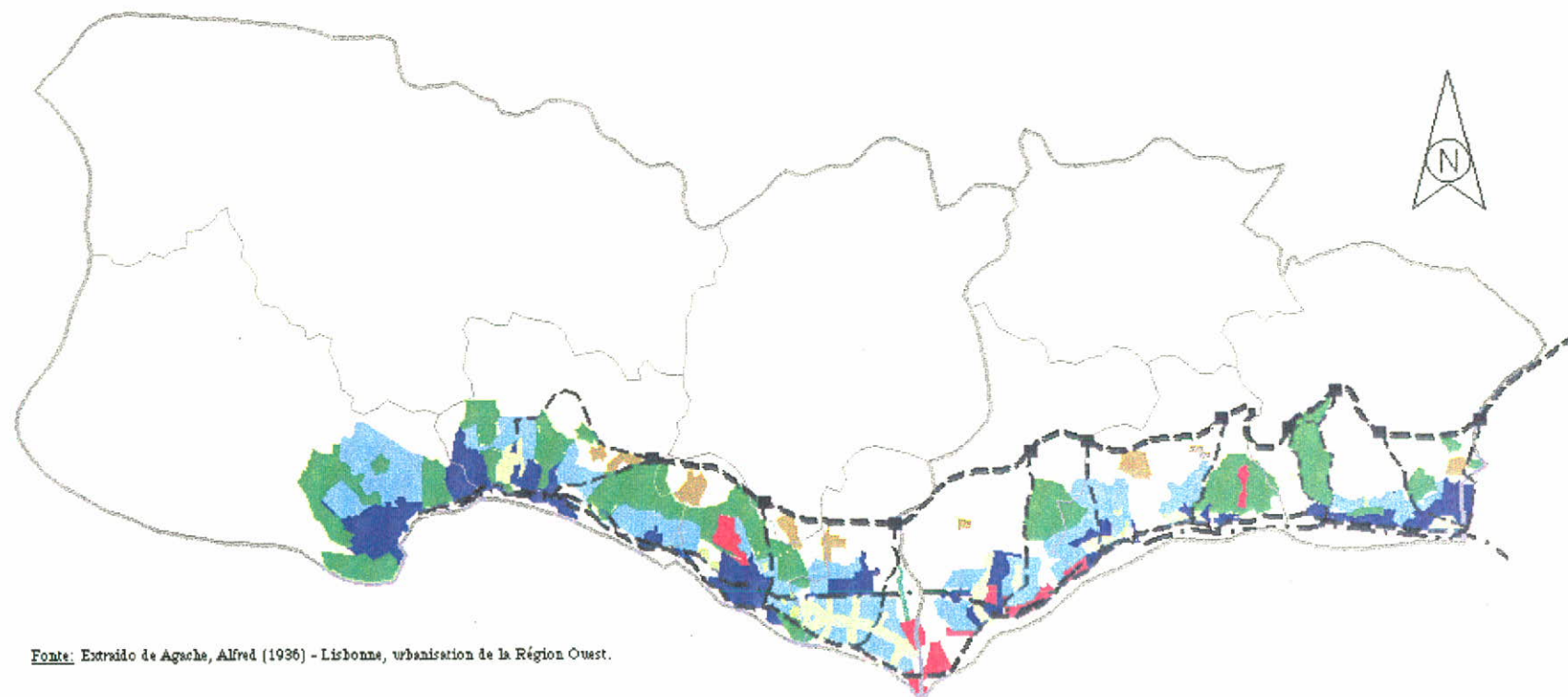
<sup>46</sup>Apenas é proposta a criação do aglomerado balnear Carcavelos-Praia, a sul da linha férrea, nos terrenos ocupados pela Companhia do Cabo Submarino Inglês.

<sup>47</sup>Pela influência do eléctrico (ver Teresa Barata Salgueiro (1970), A Rede de Transportes Colectivos na Aglomeração de Lisboa, CEG, Lisboa).





Fig. 10 - Organização do território da Costa do Sol (Agache, 1936)



Fonte: Extrado de Agache, Alfred (1936) - Lisbonne, urbanisation de la Région Ouest.

**Legenda:**

- áreas urbanas consolidadas
- áreas de expansão
- verde urbano
- bosques / matas propostos
- zonas interditas (servidão militar)
- aglomerados rurais
- área rural

- nó
- auto-estrada projectada
- estrada marginal projectada
- outras estradas existentes
- outras estradas propostas
- · - caminho de ferro
- limite de Concelho
- limite de Freguesia

0 5 Km

da rede viária local, na baixa densidade (65 hab./ha) e no predomínio da tipologia unifamiliar<sup>48</sup>. Para cada núcleo urbano é avaliada a população no horizonte, as expansões, a área comercial, os equipamentos de apoio - escolar, desportivo, de ar livre, religioso -, os edifícios públicos, e a sua articulação com os dois eixos viários principais. Os acessos pedonais às praias são alvo de atenção particular, dado o "corte" provocado pela Marginal, procurando salvaguardar ligações fáceis com a beira-mar.

Sob o ponto de vista regulamentar são individualizadas:

- a zona rural, de não extensão, que conserva o carácter agrícola e florestal e mantém algumas quintas. O loteamento não é aí permitido e a expansão dos núcleos rurais é fortemente condicionada;
- as zonas de ordenamento e extensão, subdivididas em habitacionais, comerciais, industriais, de espaços livres públicos, reservadas e interditas (impostas no interesse da defesa nacional).

O padrão espacial proposto para cada aglomerado é apenas condicionado pela ocupação pré-existente, pelas características morfológicas do território e pelas restrições das servidões militares. A estrutura cadastral não interfere nas soluções adoptadas.

Apesar das orientações descritas, o autor, considerando que o plano não tem detalhe para permitir a construção, propõe a criação de um Gabinete a que seja cometida a tarefa da pormenorização dos estudos urbanísticos. Os planos desenvolvidos pelo Gabinete da Costa do Sol subordinam a organização urbana à definição da rede viária e dos espaços públicos. Estes documentos denunciam, pela simetria do desenho, o distanciamento do suporte físico e cadastral das formas morfológicas propostas. Nas plantas sobressaem, para além do perímetro urbano, a rede viária, os espaços verdes, a marcação dos lotes e os alinhamentos dos edifícios (Montéz, 1978).

Na formalização do PUCS, a proposta de de Gröer é influenciada pela "cidade-jardim" (M. Lôbo, 93: 72 e segs.). À escala do sector oeste mantém a estrutura concebida por Agache, embora reduza a população dos quatro conjuntos urbanos em 15000 habitantes aproximadamente (quadro 3). Os núcleos rurais a sul da auto-estrada (Laveiras, Terrugem, Sassoeiros, S. Domingos de Rana, Rana, Zambujal, Murtal) aparecem demarcados, com o propósito de evitar a sua expansão, e constituem a "zona aldeã".

---

<sup>48</sup>São admitidos edifícios para habitação colectiva até três pisos e, em casos excepcionais (hotéis, edifícios públicos, hospitais), imóveis de maior porte, em propriedades com dimensão igual ou superior a 3 ha.



Quadro 2 - Plano Agache (1936): alguns indicadores urbanísticos

Localidades	Pop.prev.*	Sup. total do aglom. (Ha)	Espaços Livres **		
			Superfície (Ha)	%	M²/Hab
Algés	10300	158,1	26,1	16,5	25,3
Dafundo	3200	49,2	7,0	14,0	22,0
Cruz Quebrada	7300	127,3	15,0***	12,3	21,3
	20800				
Caxias	5700	86,7	5,5	6,4	10,0
Laveiras	1000	16,0	-	-	-
Paço d' Arcos	9400	143,5	9,2	6,4	10,0
Terrugem	1200	18,0	-	-	-
Oeiras-St Amaro	15000	227,0	23,6	10,4	15,6
S. Julião Barra	500	15,0	-	-	-
	32800				
Carcav.-Praia	9000	135,0	26,0	19,3	29,0
Carcav.- Cidade	4600	72,2	5,4	7,5	12,0
Rebelva	1000	15,3	-	-	-
Parede	8 300	127,8	8,4	6,6	10,0
Rana	1100	16,0	-	-	-
S. Pedro Estoril	5000	75,0	11,3	15,0	22,5
Murtal	900	13,0	-	-	-
	29900				
S. João Estoril	8900	136,7	23,5	17,1	26,3
Alto Estoril					
Galiza					
Alapraia					
Estoril	13600	210,0	64,5	30,6	47,3
Monte Estoril	17100	262,5	61,7	23,5	36,0
Cascais					
	39600				
TOTAL	123100	1 857,2	287,1		15,45

\* Densidade - 65 Hab./Ha

\*\*Não inclui as praias nem as matas previstas na zona rural

\*\*\*Não inclui a superfície total do Parque de Desportos (76 ha).

Fonte: Adaptado de Agache, Alfred (1936) *Lisbonne, Urbanisation de la Region Ouest*, p. 113 bis e ter.

A indústria continua excluída do eixo, sendo apenas admitidas pequenas unidades não poluentes. O pouco emprego local contraria o princípio de autonomização associado à cidade-jardim. Mas o que está em causa é a consolidação de um subúrbio de qualidade para os estratos sociais mais elevados, como o autor explicitamente reconhece, ao afirmar que "*(...) a região da Costa do Sol tem sobretudo interesse para as classes média e abastada, portanto, para um número restrito de indivíduos*" (PUCS:53).

À escala local permanecem as baixas densidades médias (é agora fixada em 60 hab/ha)

*nos-íamos a que rapidamente aparecessem aglomerados caóticos e anti-higiénicos (...)*" (PUCS:17). Do que foi dito ressalta o carácter normativo do documento e a crença na sua eficácia na execução do plano. Apesar da importância turística conferida à Costa do Sol, não são definidas áreas específicas afectas àquele uso. Prevê-se que os projectos sejam apreciados caso a caso, e as regras de ocupação alteradas em conformidade:

Quadro 3 - PUCS - População prevista nos Planos de Urbanização de 1946

Grupos de aglomerados	População em 1940	População Futura
Algés-Dafundo-Cruz Quebrada	10975	17000
V. Jamor, Est.Nac., 3 aldeias	2893	3500
Linda-a-Velha	1051	
Linda-a-Pastora	760	
C. de Linda-a-Pastora	294	
Carnaxide	788	
Caxias-Lagoal-Laveiras	2302	5000
Paço de Arcos	3502	6200
Terrugem	120	
Oeiras*	4409	12000
Carcavelos-Rebelva	2314	9300
Parede	4603	12630
S.Pedro do Estoril	549	4750
Murtal	596	
Estoril	5701	20000
Amoreira	944	
Cascais	8549	17280
Marinha Crispina - Talhamento		3000
- O resto		2000
População rural	11211	16800
TOTAL		129460 140 000

\*St Amaro, S. Julião, Fonte dos Maias, Medroza, Espargal.

\*\* Monte Estoril, Estoril, Alto do Estoril, Vale de Stª Rita, S. João do Estoril, Monte-Leite, Galiza e Amoreira

Fonte: MOP (s/data) - Plano de Urbanização da Costa do Sol, pp. 94 - 96

As propostas avançadas na revisão do PUCS têm incidência em dois domínios: nas soluções urbanísticas e nos procedimentos associados ao processo de urbanização. No primeiro é defendido o alargamento dos perímetros urbanos, principalmente das áreas "HE"; aumento da densidade nos núcleos contíguos a Lisboa (Algés-Dafundo-Cruz Quebrada), reforço do equipamento de Cascais, Parede, Oeiras e Paço d' Arcos; no segundo, fala-se na simplificação do zonamento e do regulamento, alteração do processo de urbanização e accionamento de mecanismos actantes sobre o valor



e a tipologia unifamiliar; no interior dos aglomerados são admitidas tipologias plurifamiliares (até três pisos), fomentada a consolidação de algumas áreas centrais, impondo comércio em certos quarteirões. A marcação social do espaço ocorre pela aplicação de duas regras: a superfície dos lotes diminui progressivamente para o interior; o índice de ocupação cresce na razão inversa da dimensão do lote. Mas também há diferenciação entre os aglomerados: por exemplo é no Estoril que se concentra a maior parte das áreas residenciais "HA" (lotes acima dos 2000m<sup>2</sup>); ao contrário, nas "zonas aldeãs", apenas são previstas expansões para habitação económica (tipologia "HE", em lotes de 400 m<sup>2</sup>, com a mais elevada percentagem de ocupação - 20%) Deste modo, mantendo a tipologia, consegue a densificação com o afastamento da costa. No cordão litoral a população beneficia de melhor acessibilidade, de condições paisagísticas e ambientais excepcionais e de equipamentos; os núcleos rurais do interior têm expansões exíguas e são sub-equipados. Estão, assim, criadas as condições de diferenciação sócio-geográfica no território.

Nos equipamentos é dada particular atenção aos "espaços livres", que integram parques, campos de jogos e jardins públicos. Em alguns aglomerados os espaços livres previstos eram particulares (no plano classificados como terrenos sob reserva), admitindo o plano a sua manutenção e a passagem para a posse da câmara. Por exemplo, em Algés/Dafundo, os 10,9 ha de parques previstos eram conseguidos à custa de três propriedades privadas (Parque Anjos, Quinta de São Mateus e Mira Torres), o que tornará difícil a sua concretização. Noutros casos, como em Caxias, a situação revela-se mais simples, dado que as propriedades integradas eram já públicas (antigo Palácio Real e antigo Convento da Cartuxa). Nos equipamentos escolares é privilegiada a rede de escolas primárias. A situação é, então, muito deficiente: as instalações são geralmente precárias (só 10 das 50 escolas existentes têm instalações próprias) e estão sobreocupadas (p.e. Paço d'Arcos possui 2 salas para 144 alunos, Oeiras 5 salas para 270 alunos, o conjunto dos Estoris - Monte, Alto, Estoril e S. João - não tem qualquer equipamento).

Para cada aglomerado é identificado o respectivo perímetro, a rede viária local, as áreas habitacionais e de equipamentos, e ainda as zonas florestais e rurais de protecção (figs. 11 e 12).

Na área urbana o uso do solo é regulamentado ao quarteirão: individualizam-se quatro tipos de zonas residenciais, em função da dimensão mínima do lote e da percentagem de ocupação permitida. Na zona rural admitem-se apenas construções de apoio à agricultura nas propriedades acima dos 5000 m<sup>2</sup> pois, caso contrário, " (...) arriscar-





Fig. 11 - Plano de Urbanização da Costa do Sol - Cascais (1948)







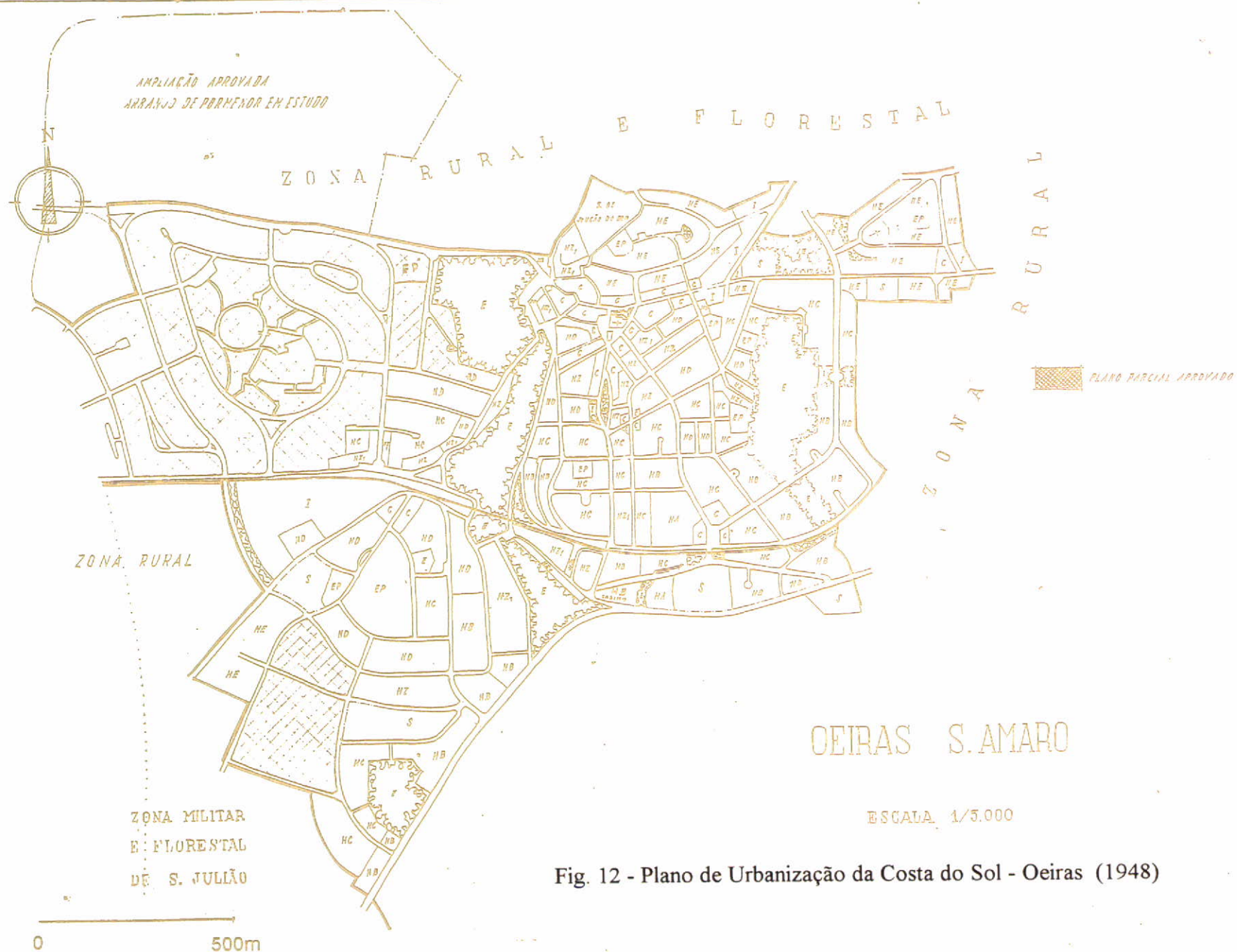


Fig. 12 - Plano de Urbanização da Costa do Sol - Oeiras (1948)

fundiário - o parcelamento de iniciativa municipal, a aquisição pelos municípios ou outras entidades públicas dos terrenos para habitação das classes modestas, a correcção do valor do solo, independentemente do destino que lhe foi conferido. Assim, embora a estrutura global seja mantida, as propostas enumeradas têm interferência no modelo vigente: directamente, pelas alterações ao nível dos usos; indirectamente, pela maior operacionalização e controlo público sobre o processo urbano. Todavia, do leque de soluções expostas, apenas é aceite o alargamento de algumas áreas residenciais interiores ("HE") e o aumento do índice de ocupação em Algés-Dafundo e Cruz Quebrada. Assim, há "luz verde" para que o subúrbio contíguo a Lisboa se reforce, contrariando as intenções expressas por Agache e de Gröer. Mas a filosofia do PUCS para o restante território mantém-se incólume, isto para não deixar "(...) *derivar a evolução urbanística da Costa do Sol para soluções que o [plano de urbanização] comprometeria irremediavelmente*"<sup>49</sup>.

## 2.2 O eixo suburbano especial

No plano regional, a perspectiva funcionalista marca a concepção do modelo de organização espacial, onde o zonamento surge como o paradigma da racionalidade urbana e o sistema viário o ordenador do crescimento urbano. Na estruturação urbana regional destacam-se como elementos fundamentais a "aglomeração de Lisboa", composta pela cidade e cinco novos centros urbanos, contíguos à capital, nos principais eixos de penetração da periferia: Portela-Moscavide-Sacavém, Loures-Odivelas, Amadora-Queluz, Algés-Carnaxide e Almada-Cova da Piedade; a ocupação nucleada das linhas de Cascais, Sintra e Vila Franca de Xira; o anel urbano-industrial de Almada a Alcochete; e a cidade de Setúbal.

Os "novos centros urbanos" sobrepõem-se aos dormitórios que envolvem a cidade e o tecto populacional de cada um respeita as tendências instaladas: Algés e Loures são os de menores dimensões, o primeiro por influência do PUCS, o segundo pela ausência de um meio de transporte pesado. Preconiza-se deste modo uma mudança estrutural na região, mediante forte investimento público nas infra-estruturas de transporte. Este cenário irá estimular (e dar cobertura) às iniciativas dos actores económicos da cidade. A matriz de organização compatibiliza em termos espaciais as grandes opções e fixa algumas orientações (localização e quantificação da expansão), mas não há referências relativas a indicadores urbanísticos (p.e. a densidades máximas permitidas), sendo tal particularização deixada para os planos locais.

<sup>49</sup>Despacho do Ministro das Obras Públicas relativo à Revisão do PUCS, de 17 de Fevereiro de 1959, p.2.



A estruturação regional afecta a lógica de organização até aí vigente na Costa do Sol, já que o conjunto de núcleos próximos de Lisboa passam a deter o maior peso populacional (quadro 4 ).

Quadro 4 - População prevista para os grupos de aglomerados da Costa do Sol - evolução das propostas

Grupos de aglomerados	Plano Agache (1936)	PUCS (1946)	PDRL (1964)
Algés-Dafundo-C. Quebrada	20800	17000	60000
Oeiras	32800	23200	30000
Parede	29900	26680	30000
Estoril-Cascais	39600	37280	55000
Total da Linha do Estoril	102300	87160	115000

Agora individualizam-se duas unidades urbanísticas distintas: o núcleo urbano Algés-Carnaxide e a Linha do Estoril. Para a primeira são propostos 60000 habitantes (um acréscimo de 250 % face ao PUCS), concentrados numa extensa mancha urbana constituída a partir do alargamento do perímetro urbano de Algés até à auto-estrada e da aceitação da expansão de dois pequenos aglomerados do interior, Linda-a-Velha e Carnaxide. Na Linha do Estoril o aumento populacional não atinge os 28000 habitantes (um aumento ligeiramente superior a 30% face ao PUCS), em conformidade com a defesa de um "moderado desenvolvimento" dos aglomerados apoiados nas radiais que convergem em Lisboa.

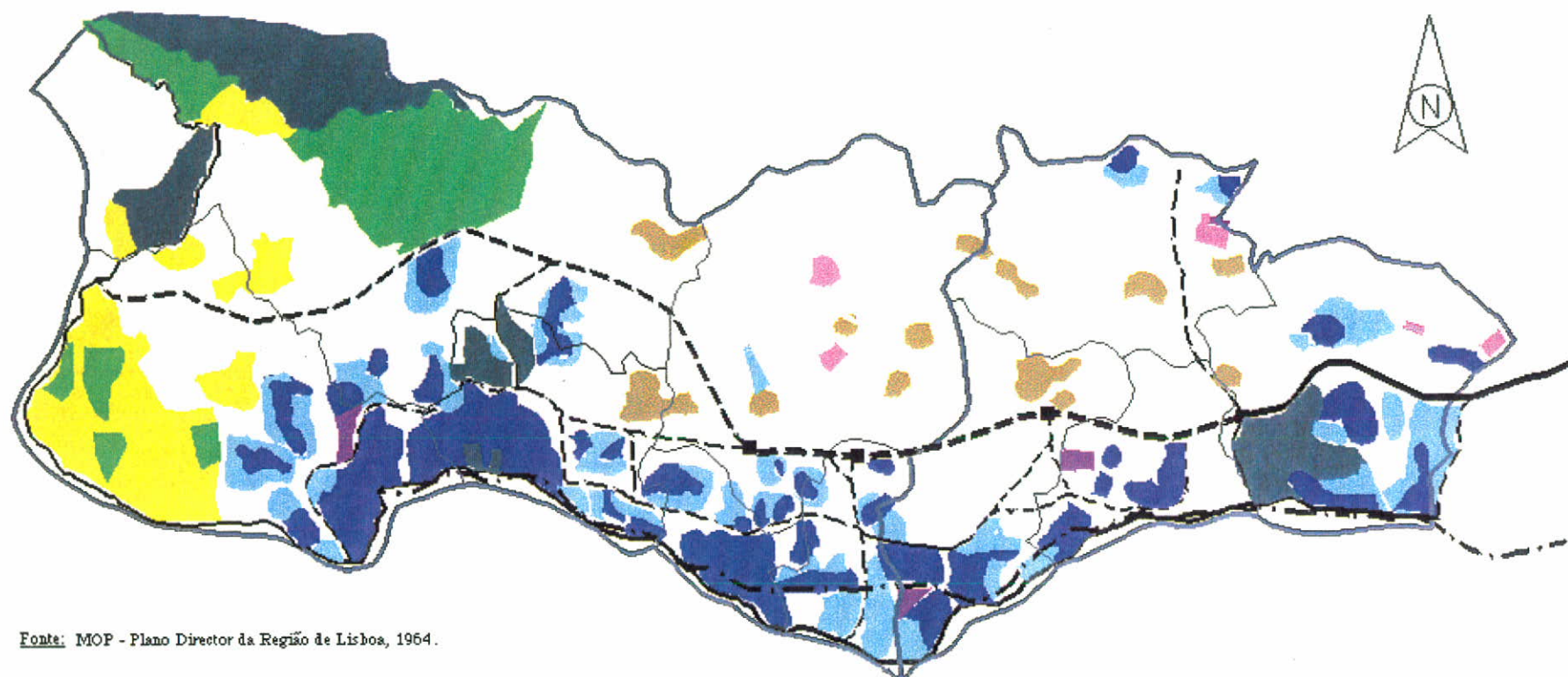
Na organização urbana proposta permanece o povoamento nucleado no litoral, garantido por zonas rurais entre os perímetros urbanos (fig. 13). Cascais, Estoril, Parede e Oeiras são os núcleos a reforçar com equipamentos públicos. As áreas com vocação eminentemente turística localizam-se no extremo ocidental (Quinta da Marinha, Murches-Aldeia do Juzo, Malveira da Serra) e prevê-se um aeroporto de turismo próximo de Tires. Nos espaços verdes públicos de interesse regional desaparece o cordão de matas pensado nos anos 30 e integrado no PUCS; apenas é prevista a total arborização do perímetro florestal da Serra de Sintra, que penetra um pouco no território de Cascais. Este aspecto contraria as preocupações manifestadas pelo Ministro na tomada de posse da Comissão Executiva do Plano Regional, onde dá particular realce ao "(...) povoamento florestal da área envolvente da cidade (...) "<sup>50</sup>.

<sup>50</sup>Ver Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa - Discurso do Ministro das Obras Públicas no Acto de Posse da Comissão Executiva, MOP, 4 de Janeiro de 1960.





Fig. 13 - A Costa do Sol no Plano Regional de Lisboa (1964): usos existentes e propostos



Fonte: MOP - Plano Director da Região de Lisboa, 1964.

**Legenda:**

- |                                       |                                 |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| ■ áreas urbanas consolidadas          | ■ nó                            |
| ■ áreas de expansão                   | — auto-estrada existente        |
| ■ zonas turísticas especiais          | - - - auto estrada proposta     |
| ■ zonas industriais existentes        | — estrada marginal              |
| ■ zonas industriais propostas         | — outras estradas existentes    |
| ■ matas / parques públicos existentes | - - - outras estradas propostas |
| ■ matas / parques públicos propostos  | - . - caminho de ferro          |
| ■ aglomerados rurais                  | — limite de concelho            |
| □ área rural                          | — limite de freguesia           |

A expansão económica exigia diversidade de localizações para as estruturas produtivas e não permitia continuar a excluir a indústria da Costa do Sol, admitindo-se um acréscimo de 8200 postos de trabalho no sector secundário<sup>51</sup>. Este número contraria a restrição preconizada até então, embora se afirme que tal aumento "(...) não representa qualquer processo de acentuação do grau de industrialização daquela área" (sublinhado no original) (PDRL, 1964: Vol. I: 127). Os perímetros industriais são concentrados a norte da auto-estrada projectada, associados a núcleos rurais - Queluz de Baixo, Alcabideche, Abóboda-Trajouce e Tercena. Com esta solução é conseguida a manutenção da imagem de qualidade nas áreas urbanas do litoral e criação de espaços para a implantação de actividades económicas em progressiva expansão, dando resposta às solicitações do mercado.

Em termos demográficos, o concelho de Oeiras é particularmente afectado, já que integra o centro urbano Algés-Carnaxide (e parte do centro urbano Amadora-Queluz, fora da área do PUCS). Mesmo assim, a câmara considera que a política delineada impede o desenvolvimento da população local, para além do já previsto nos planos de urbanização, e defende o alargamento das expansões e a criação de zonas de turismo<sup>52</sup>. Cascais também reconhece que "(...) *a simples concretização dos muitos planos já superiormente aprovados (perímetros e zonamentos urbanos propostos pela Câmara para os diversos núcleos urbanos), vai fazer atingir quase o limite da previsão demográfica prevista (...) para o concelho de Cascais (85000 habitantes)*"<sup>53</sup>. Da postura das duas autarquias ressaltam dois aspectos: as expansões previstas estão desfazadas da situação real; os órgãos locais mostram-se insatisfeitos quanto aos acréscimos autorizados.

### 2.3 As intervenções pontuais

Na organização espacial dos planos locais distinguem-se dois tipos de situações:

- a sujeição das propostas a alguns dos princípios gerais do PUCS, nomeadamente a tipologia e as densidades, sendo as mudanças provocadas pelo acréscimo dos perímetros urbanos (Plano de Linda-a-Velha e estudos urbanísticos dos aglomerados rurais);
- a ruptura com o PUCS, em densidades e tipologias, por influência dos princípios consignados na Carta de Atenas, que a administração provoca, mas não assume formalmente, na viragem para a década de 60. Os exemplos pioneiros são o "Ante-

<sup>51</sup> Segundo um factor de multiplicação de 2,1, o mais baixo dos três eixos radiais (PDRL, Vol I: 1964: 126).

<sup>52</sup> Posição veiculada na Comissão do Plano Regional (PDRL, Vol IV: 1965: 73-4 ).

<sup>53</sup> Idem, p. 72.



Plano do Vale de Algés" (1959) e o "Ante-Plano de Carnaxide" (1963).

Quadro 5 - PDRL: População prevista para o território da Costa do Sol (1964)

Núcleos Propostos	Composição dos núcleos	Pop. 1960	Pop. prevista (1985)
Algés	Algés	14517	
	Dafundo	6427	
	Portela-Outorela	1080	
	Carnaxide	1408	
	Linda-a-Velha	3078	
	Dispersos	1791	
TOTAL		28301	60000

Oeiras	Caxias, Laveiras	3230	
	Paço d'Arcos, Terrugem	4190	
	Oeiras	5360	
	Sassoeiros	1278	
		14058	
Parede	Murtal	1599	
	Parede	6954	
	Carcavelos	2 658	
	Rebelva	860	
	S. Domingos de Rana, Rana	2312	
	Zambujal	830	
		15213	
Estoril	Amoreira	2293	
	Estoril	3248	
	Monte Estoril	2300	
	Alto Estoril, S.João, M.Leite	1817	
	Galiza, Alapraia	2167	
	S. Pedro Estoril	1421	
		13246	
Cascais	Cascais	10861	
	Cobre, Pampilheira	671	
	Torre	775	
	Alvide, Abuxarda	3039	
		15346	
Total pop. urbana		57869	115000
Total pop. dispersa		7628	10000
TOTAL		65491	125000

Tercena	Tercena e Queluz de Baixo	1497	11000
Abóboda	Abóboda, Trajouce, Polima,	3413	9000
	Outeiro, Matos Cheirinhos e Tires		
Alcabideche	Alcabideche, Bicesse e Pau Gordo	2935	6000
TOTAL		7845	26000

Fonte: Adaptado de PDRL (1964: Vol.I:113-116-119)

Nos estudos dos aglomerados rurais sobressai a dimensão das expansões demarcadas. Em Oeiras, para os dez aglomerados, com 6000 habitantes em 1960, são propostos 22795 novos residentes, repartidos por três fases, a primeira das quais absorvendo perto de 50% do crescimento proposto (quadro 6). Porto Salvo é o núcleo a fortalecer no interior, assim como Portela-Outorela e Queluz de Baixo, que integram áreas industriais.

Quadro 6 - Quantificação da expansão proposta para os aglomerados rurais (Concelho de Oeiras)

Aglomerados	Pop. 1960	População prevista			Total	Observações
		1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase		
Queluz de Baixo	800	1334	1008	804	3146	C/ Área Industrial
Valejas	500	770	323	-	1093	
Leceia	200	1330	306	307	1943	
Barcarena	1000	496	765	387	1648	
Leião	100	431	-	-	431	
Port.-Out.	1300	938	1428	2242	4608	C/Área Industrial
Linda-a-Pastora	800	800	-	-	800	
Queijas	300	1226	-	-	1226	
Porto Salvo	1000	2731	1314	3855	7900	
Total	6000	10056	5144	7595	22795	

Fonte: CMO - Plano Geral de Urbanização dos Aglomerados Rurais no Concelho de Oeiras, 1962

Em Cascais o conteúdo dos estudos não é uniforme: alguns limitam-se a um esboço da expansão; outros demarcam os usos, estabelecem o faseamento das áreas urbanas e quantificam o crescimento proposto, usando as tipologias e o regulamento do PUCS (quadro 7). Mas em todos os estudos o propósito central é conquistar o estatuto de urbano para mais parcelas do território.

As apreciações da tutela aos estudos dos aglomerados rurais têm, na generalidade, características semelhantes: é aceite a expansão da 1ª fase<sup>54</sup>, que deve ser detalhada em estudos posteriores; são condicionadas as expansões das 2ª e 3ª fases à conclusão do Plano Regional. De facto, o director do Gabinete tinha definido "(...) *um dimensionamento que corresponda a desenvolvimentos previsíveis apenas para os 4-5 próximos anos, a fim de, sem prejuízo da satisfação das necessidades imediatas dos aglomerados a que dizem respeito, não obriguem o futuro Plano Regional a constranger-se illogicamente a posições tomadas e factos considerados inconvenientes*

<sup>54</sup>Murches-Aldeia do Juzo não fica sujeita a qualquer restrição e tem um acréscimo de mais de 1000% no conjunto das três fases. Esta excepção está associada ao desenvolvimento da actividade turística para aí preconizado.



à sua racional estruturação"<sup>55</sup>.

Quadro 7 - Quantificação da expansão proposta para alguns aglomerados rurais do Concelho de Cascais

Aglomerado	Pop. 1960	População Prevista			Total	Observações
		1ª Fase	2ª Fase	3ª Fase		
Areias	213	--	--	--	666	--
Trajouce e	489	1323	3001	--	4324	C/ Área Industrial a poente de Abóbora
Abóbora	538	1328	1944	--	3272	
Murches e	640	2560	1993	2137	6690	--
Aldeia do Juzo						
Birre	320	acrécimo não quantificado			--	--

Fonte: CMC, Estudos dos aglomerados rurais.

Os estudos de pormenor não avançaram e, com o passar dos anos, a administração passa a considerar a globalidade das propostas como referência à ocupação, esquecendo as restrições que tinha imposto às segunda e terceira fases, e mantém-nas válidas durante muito tempo (Coimbra Neves, 1986:36).

Os planos locais dentro da área do PUCS incidem sobre áreas urbanas que se pretende densificar ou sobre terrenos com usos não urbanos, nomeadamente rurais, florestais. (quadro 8). A administração não assegura os meios para viabilizar aqueles usos e os proprietários fundiários afectados por eles reivindicam o estatuto de urbano. De facto, a maior parte dos terrenos classificados fora dos perímetros urbanos não tinha condicionamentos físicos à ocupação. Aquela configuração urbana é resultante de uma opção inerente ao modelo, sancionada pelo regulamento. Face aos insistentes pedidos de ocupação, vão acedendo à sua urbanização; porém, ao fazê-lo, comprometem princípios da política defendida: favorecem o contínuo urbano; inviabilizam as áreas verdes, elementos essenciais ao modelo; contrariam o propósito de contenção do crescimento. A sua organização interna é guiada pela obtenção da máxima edificabilidade, e caracteriza-se pelo predomínio do uso residencial e pelo acréscimo generalizado das densidades, através da alteração dos índices de ocupação e das tipologias. Normalmente integram alguns equipamentos e espaços verdes de apoio às áreas residenciais criadas. Muitas destes, porém, acabarão também por ser ocupados com fogos, pelas mesmas razões invocadas para a urbanização da parcela.

<sup>55</sup>Parecer do Director do GPDL, de 1960, à proposta do PGU da Malveira da Serra e Janes apresentada pela Câmara Municipal de Cascais em 1958 (PGU 11.05.01/333; arquivo da CCRLVT).

Quadro 8 - Planos camarários de alteração ao PUCS (exemplos)

Planos	Data aprov.	Área (Ha)	Pop. Prev.	Fogos Prev.	Densidad e (hab./ha)	Principais objectivos	Uso proposto no PUCS	Observações
Plano do Vale de Algés	1959	89	13205	3200	148	Realojamento de barracas	Zona aldeã/zona rural	Densidade líquida de 290hab./ha
Ante-Plano de Carnaxide	1963	63	10280	2570	160	Maior oferta de terrenos urbanizáveis; Habitação para a classe operária	Zona aldeã	--
Perímetro de expansão de Pampilheira, Cobre, Bº Santana	1963	--	9356	--	--	Maior oferta de terrenos urbanizáveis Redução do valor do solo	Zona rural	Integra terrenos camarários; Prevê Z. para artesanato e pequena indústria (mais tarde convertida em área residencial)
Torre e Bairro do Rosário	1965	--	5289	--	160	Maior oferta de terrenos urbanizáveis	Zona rural	Integra terrenos camarários.
. Zona da Torre		--	1509	--	90	Redução do valor do solo		
. Zona do Bº do Rosário		--	1605	--	159			
. Z intermédia Bº do Rosário-Birre		--						
Estudo Urbanístico do Centro Administrativo de Cascais	1966	--	4300	--	250	Localização de equipamentos públicos	Área urbana	*
Reestrut. e Zon. entre a Parede e Carcav. a N. da Linha Férrea	1966	48	4935	--	102	Integração do Bº Caixas de Previd.; Terreno para 1 escola técnica	Área urbana e área rural/florestal	--

\*Despacho do Ministro de 11/4/66"(...) pode aprovar-se a proposta municipal, sob a condição de compensar noutras zonas economicamente menos condicionadas quanto ao seu aproveitamento, o excesso demográfico em relação ao plano anteriormente aprovado. Como é óbvio, (...) deverão beneficiar da mesma condescendência as parcelas imediatamente vizinhas nesta unidade urbanística".



Por outro lado, nota-se a falta de critérios para a reserva de solo destinado a equipamentos com uma procura crescente, nomeadamente escolas do ensino secundário. Por exemplo, o Ante-Plano de Urbanização de Carnaxide (1963) prevê um aglomerado urbano, com 10000 habitantes e equipamentos colectivos diversificados; porém, é de salientar a ausência de estabelecimentos de ensino secundário e técnico, sob o argumento de *"(...) a grande densidade de agrupamentos urbanos existentes ou previstos na região, desenvolvidos à escala de unidade de vizinhança, torna necessário que a sua localização se faça tendo em atenção esta circunstância"*<sup>56</sup>. Porém, como raciocínio similar é desenvolvido para os restantes aglomerados, os déficits de equipamentos começam a avolumar-se. Noutros casos, o arranjo de solo para instalar aquele tipo de equipamento é o justificativo para ceder em alterações ao PUCS (por ex. o estudo sobre a "Reestruturação e Zonamento da Zona entre a Parede e Carcavelos, a norte da linha férrea").

Os planos reproduzem espacialmente os objectivos formulados pelos grupos dominantes: primeiro os interesses turísticos ditam as regras de ocupação; mais tarde é o capital imobiliário que fixa as regras. Assim, o sistema político vai ao encontro dos interesses económicos, procurando tirar dividendos deste apoio não disfarçado.

### 3. CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

A análise da política urbanística formulada para a Costa do Sol não pode ser desligada das condições disponibilizadas pelo Governo para a sua materialização. Destas, destacam-se a partilha de competências pelas entidades a quem é conferida a execução e para os meios que podem mobilizar.

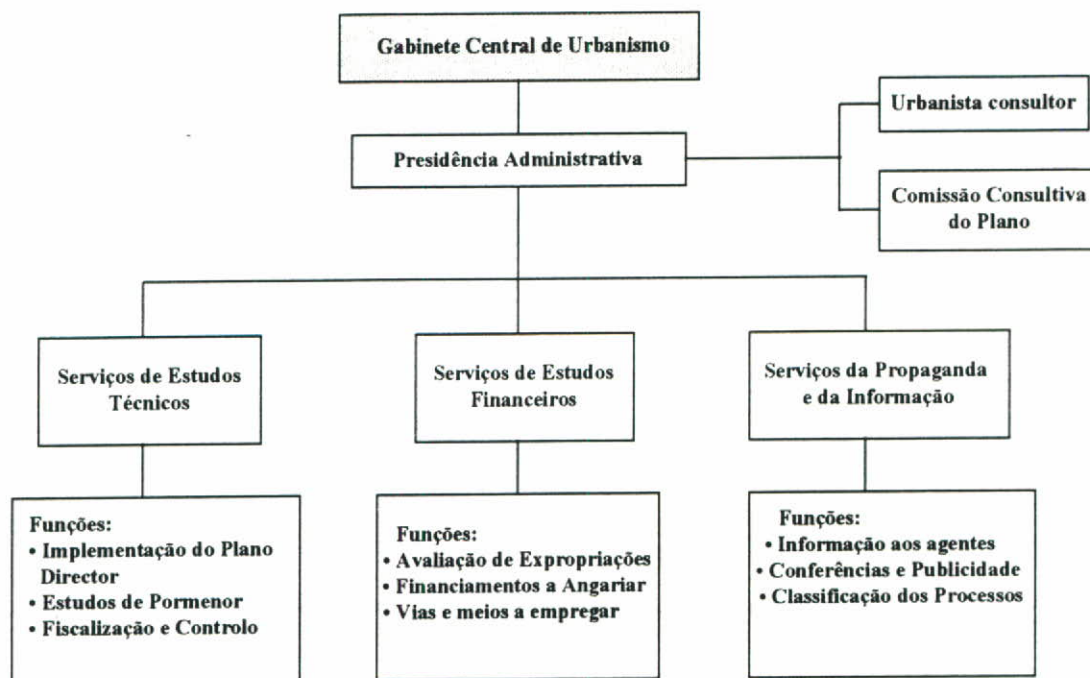
#### 3.1 As entidades de execução

Concluído o "Plano Director", Agache propõe um organismo especial - "o Gabinete Permanente do Plano de Ordenamento", para assegurar a sua implementação centralizada. O modelo proposto despreza os limites administrativos e a gestão deve processar-se da mesma forma, a fim de garantir a sua unidade. Ao Gabinete competiria salvaguardar os princípios gerais do plano; estudar em pormenor as áreas que vão sendo realizadas; supervisionar a aplicação das leis e dos regulamentos; controlar os loteamentos e as construções; angariar os financiamentos necessários para o investimento público (fig. 14 ).

---

<sup>56</sup>OCP 820/63.

Fig. 14 - Orgânica para o Gabinete do Plano proposta por Agache



Fonte: A partir de Agache, Alfred (1936) *Lisbonne, Urbanisation de la Region Ouest*, p.256.

É de salientar o carácter inovador desta proposta, que tem intrínseco o conceito de monitorização desenvolvido muitos anos depois por Faludi (1973). A entidade que acompanha a implementação pode introduzir os ajustamentos que se revelem pertinentes com o decorrer do tempo, conferindo maior operacionalidade à intervenção pública. Todavia, este poder é construído sobre a subtracção de poderes às câmaras locais, facto potenciador de conflitos mais tarde manifestados.

A sugestão de uma estrutura supervisora do processo é bem acolhida pelo poder, já que corresponde aos seus propósitos. Por isso é contemplada na proposta de diploma apresentada à Assembleia Nacional para regulamentar a urbanização na Costa do Sol e o Gabinete. Surge em 1936, para "(...) *superintender em tudo quanto respeita à urbanização desta região* (...) "<sup>57</sup>, como um organismo de carácter temporário, na dependência directa do MOPC. É composto por uma comissão executiva, a quem está reservada a elaboração do plano, a apreciação das intenções de urbanização dos particulares e a coordenação das diversas concretizações; integram-no ainda os representantes das três câmaras<sup>58</sup>, do Conselho Nacional do Turismo e da Sociedade Estoril Plage, apenas com funções consultivas. O órgão operacional é, pois, a

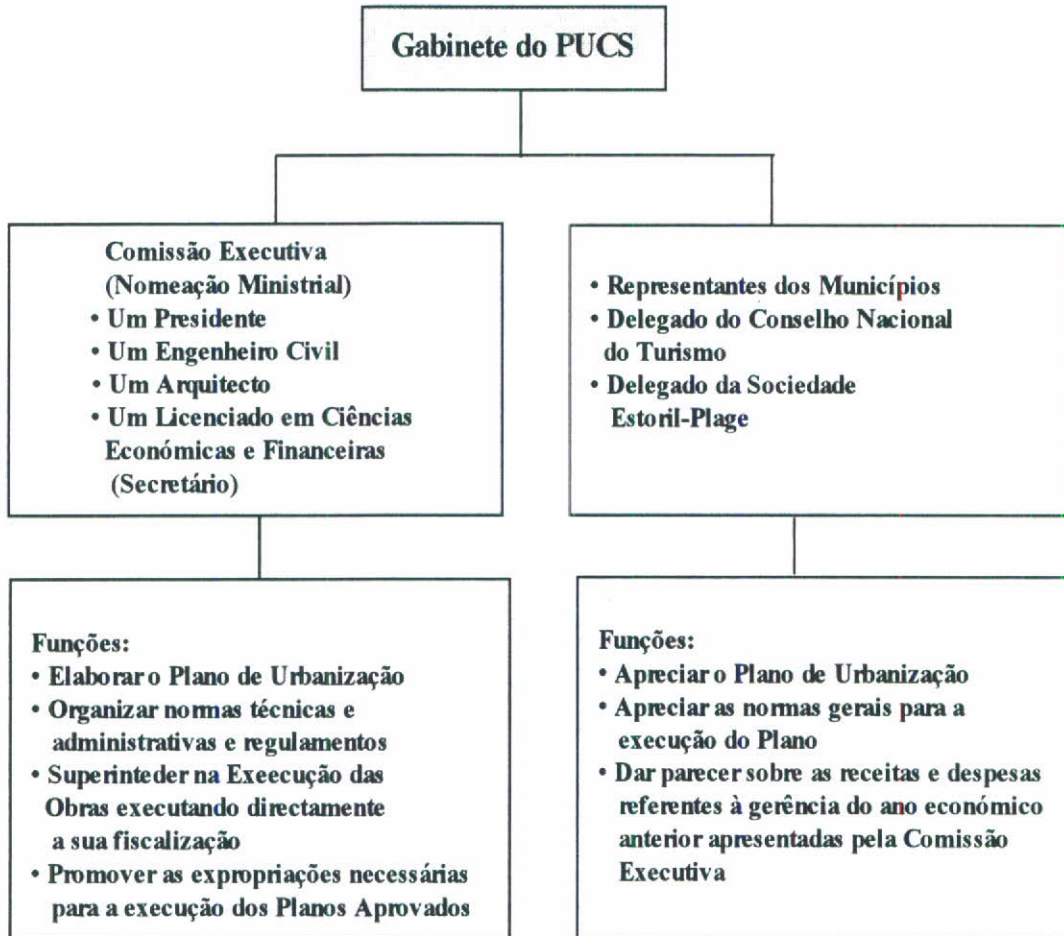
<sup>57</sup>Artº 1º do Decreto 26762, de 9 de Julho de 1936.

<sup>58</sup>Por proposta da Câmara Corporativa e da Assembleia Nacional, já que o projecto de diploma de Duarte Pacheco não contemplava esta situação.



Comissão Executiva, nomeada pelo Ministro e nela as câmaras não têm assento (fig. 15). Esta composição revela a influência dos interesses turísticos, sendo colocados em igualdade com as administrações locais.

Fig. 15 - O Gabinete do Plano da Costa do Sol - estrutura orgânica



Fonte: Decreto nº 26762, de 9 de Julho de 1936

Mesmo com as câmaras esvaziadas de poder (Constituição de 1936), o Estado reforça a sua autoridade na Costa do Sol, retirando às autarquias de Lisboa, Oeiras e Cascais a possibilidade de deferir quaisquer construções ou modificações na área do Plano, sem a prévia decisão do Gabinete<sup>59</sup>, situação que se perpetua durante uma dúzia de anos. Neste período, as estruturas locais têm apenas a função administrativa de receber os pedidos dos particulares, endereçá-los ao Gabinete, sancionar a decisão por este tomada e comunicá-la ao interessado. Este afastamento dos órgãos locais revela-se negativo no futuro: por um lado, fomenta uma animosidade contra o instrumento concebido à sua revelia, materializada na obstrução passiva ou directa às orientações aí consignadas; por outro, impede que os técnicos camarários se familiarizem com as

<sup>59</sup>Decreto 27601, de 29 de Março de 1937.

regras que se pretendem instituir, dificultando o seu correcto acompanhamento quando a responsabilidade pela execução transita para as administrações locais.

Com a aprovação do PUCS e a simultânea extinção do Gabinete, as câmaras recuperam a gestão do território dentro do respeito integral pelo Plano e as funções de controlo do seu cumprimento transitam para a DGSU.

Depois de 1959, o Gabinete do Plano Regional passa a ser a entidade responsável pela gestão das transformações no território, estatuto que se prolonga até 1977. Relativamente à Costa do Sol, qualquer intenção contrária aos documentos urbanísticos aprovados têm de merecer o seu aval.

Assim, as câmaras de Cascais e Oeiras tiveram desde os anos 30 até 1974 a sua actuação sobre as transformações do uso do solo muito condicionada e sempre sob a vigilância da tutela.

### 3.2 Os meios de execução

Paralelamente à criação de estruturas próprias para a elaboração e acompanhamento do plano, a administração desenvolve meios processuais, fundiários e financeiros a fim de garantir a sua viabilidade.

#### *Processuais*

No que concerne aos aspectos processuais destacam-se os relativos à introdução de alterações ao plano e à articulação com as câmaras municipais.

As possibilidades de alteração, intrínsecas ao regulamento do plano<sup>60</sup>, são de dois tipos (fig. 16):

- "*alterações de pormenor*" que não contrariem as normas gerais a que o plano obedece, por proposta fundamentada do município interessado, parecer favorável da DGSU e autorização ministerial (ou da entidade a quem delegue tal competência). Podem surgir com duas configurações: um "ante-plano de urbanização" (quando afecta um aglomerado ou uma área do PUCS) ou a concordância sobre alterações ao nível da ocupação dos lotes;
- "*alterações*" nos momentos de revisão (de 5 em 5 anos), propícias para introduzir modificações mais profundas. Nessas circunstâncias a proposta é da

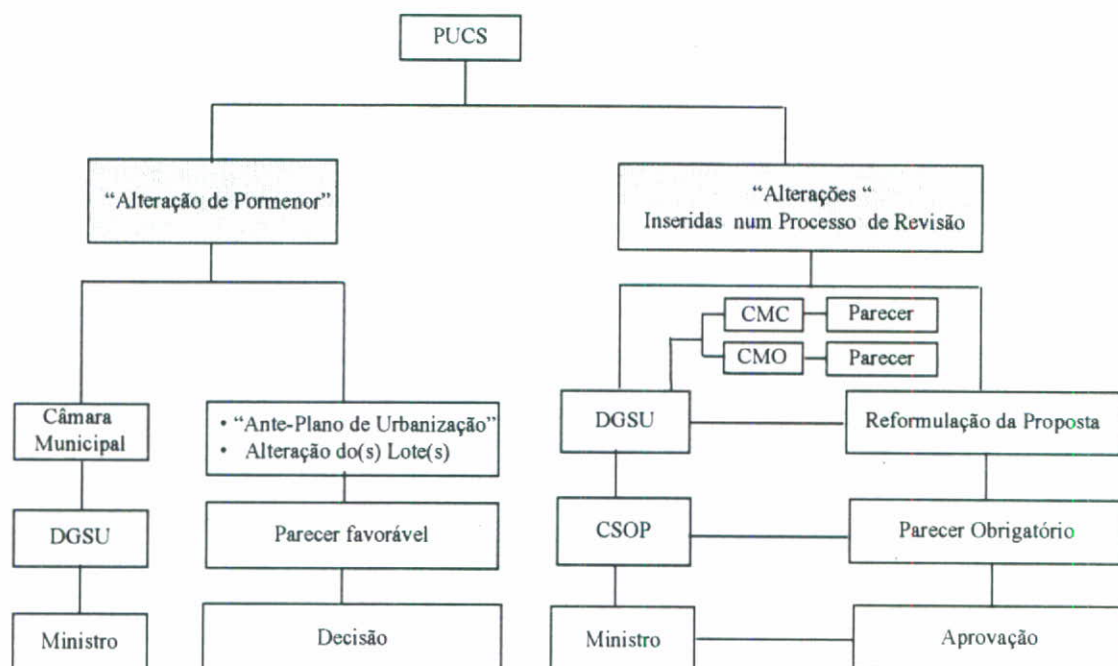
---

<sup>60</sup>§ único do artº 10º do Decreto-Lei 37251, de 28 de Dezembro de 1948.



responsabilidade da DGSU, que deve ouvir as câmaras. A aprovação compete também ao MOP, mas agora obrigado à audição prévia do CSOP. A consulta desta entidade aconteceu apenas duas vezes: sobre a (única) revisão do plano e sobre o loteamento da Quinta da Marinha, ambos em 1957.

Fig. 16 - PUCS: procedimentos de alteração ao plano admitidos no regulamento



Fonte: Decreto-Lei 37251, de 8 de Dezembro de 1948.

O facto de qualquer alteração ao plano depender de decisão emanada do topo da hierarquia demonstra o carácter de excepionalidade que se pretende assegurar e a aposta no cumprimento generalizado. Contudo, com o decorrer do tempo e o avolumar das pretensões de alteração, esta rigidez processual foi sendo atenuada.

Com o plano aprovado, a sua gestão é vista ao nível central como um acto administrativo, que carece apenas do estabelecimento de rotinas de procedimentos. A definição dos objectivos para o território e a aprovação das soluções que os viabilizem são apanágio do MOP e, uma vez as regras fixadas, é determinado às CM o zelo pelo seu cumprimento. A este entendimento estão inerentes duas pré-condições dadas (erradamente) como certas: as câmaras revêem-se no projecto e, como o Governo, estão irmanadas na sua defesa; os promotores públicos e privados têm as directrizes do plano como inquestionáveis e cumprem as regras sem contestação, independentemente do modo como são afectados. Estes pressupostos estavam, à partida, postos em causa, pois havia indícios do desagrado desses actores, até aí manietados pela

disciplina rígida e centralizada do Gabinete.

Na DGSU é montada uma estrutura de acompanhamento composta por:

- um técnico - o "Fiscal do Plano", com a exclusiva tarefa de supervisionar o processo nos dois concelhos. Esta personalização apresenta dupla vantagem para o poder central: por um lado, evita a dispersão de critérios na análise das pretensões e mantém a coesão do conjunto; por outro, a estrutura político-administrativa (MOP/DGSU) consegue maior controlo sobre a estrutura técnica. O Fiscal do Plano é coadjuvado por uma fiscalização própria, que no terreno vigia o cumprimento (por parte das câmaras e dos promotores) das decisões;
- um arquivo autónomo do PUCS, onde é registada e cartografada cada obra executada, permitindo visualizar a par e passo a implementação do plano.

O controlo cerrado sobre a actuação das câmaras e dos particulares contrasta com a falta de estruturas de coordenação entre a actuação dos departamentos centrais com intervenções sectoriais no território e a incapacidade da DGSU para supervisionar as acções de outras entidades públicas quer obrigando-as a acatar o plano (nas propostas e na cronologia das obras respectivas), quer impedindo iniciativas contrárias ao previsto.

Na sequência da revisão de 1959, é alargado o âmbito de intervenção das câmaras, pois a partir de então podem tomar, "(...) *mesmo fora do âmbito do plano da Costa do Sol, as medidas necessárias para condicionar e orientar o desenvolvimento das povoações situadas na zona de influência daquele plano, à medida que o verificarem necessário, mediante a elaboração e a aprovação nos termos legais dos respectivos planos de urbanização locais* (...) "<sup>61</sup>. É dentro desta filosofia que, nos anos subsequentes, se desenvolverão os estudos dos aglomerados rurais situados para lá da auto-estrada projectada.

Com o lançamento do Plano Regional o Governo reforça o seu poder sobre o território, numa unidade espacial mais vasta. As condições de implementação das propostas regionais são remetidas para o diploma de aprovação. Só na sua sequência o modelo resultante da aplicação dos princípios gerais seria detalhado em planos sub-regionais, inter-concelhios e concelhios, locais e parciais, ainda sem enquadramento legal, da responsabilidade das autarquias locais. A supervisão pública estende-se às expansões urbanas, sobretudo as destinadas a conjuntos habitacionais, já que só poderão ser edificadas "(...) *depois da elaboração e aprovação de estudos gerais ou parciais de urbanização, fixando (...) as localizações a preservar para os serviços*

---

<sup>61</sup>Idem.



*públicos e de interesse público, e para os equipamentos colectivos indispensáveis à sua vida própria*" (PDRL, vol I :1964:178). Esta complexa estrutura de planeamento indicia o voluntarismo da administração, procurando ditar e coordenar, a diferentes escalas, o comportamento dos actores públicos e privados no processo de urbanização. A delimitação das unidades de planeamento assentava em razões funcionais e ignorava (deliberadamente?ingenuamente?) os constrangimentos impostos pelas unidades administrativas, onde estão sediadas estruturas de decisão próprias. Por isso, este planeamento territorial hierarquizado, muito interdependente, prenunciava dificuldades de operacionalização, pois a execução de alguns planos exigia o envolvimento de, pelo menos, duas câmaras.

Neste contexto de intervenção, a Costa do Sol fica repartida por duas unidades de planeamento:

- o território contíguo a Lisboa é integrado na "aglomeração de Lisboa". Esta será objecto de um plano director, compatibilizando o plano geral de urbanização da capital com os planos gerais dos cinco núcleos periféricos. *"Tem-se como urgente esta tarefa de coordenação do planeamento de Lisboa com o planeamento das suas imediações suburbanas (...) perante as deficientes condições urbanísticas existentes em torno da capital"* (PDRL, vol.I:1964:197). Neste processo seriam necessariamente participantes as administrações locais de Lisboa, Oeiras, Sintra, Loures e Almada;
- a "Linha de Cascais", onde o Plano da Costa do Sol deve ser revisto, no sentido de o compatibilizar com os planos da "aglomeração" e da "Linha de Sintra", e de o adequar ao Plano Rodoviário do sector (1962), que " (...) *conduz a uma nova estrutura turística e urbana desta área*" (PDRL, vol I:1964:197). Neste caso a participação local envolvia apenas três câmaras: Oeiras, Cascais e Sintra.

As tarefas subsequentes à aprovação do plano são repartidas pelos dois níveis da administração:

- ao Governo compete realizar as infra-estruturas e o equipamento urbano com a cadência imposta pelo desenvolvimento urbanístico;
- às câmaras cabe avançar com os planos concelhios, inter-concelhios e sub-regionais, *"(...) elementos vivos de ordenamento e realização"* (PDRL, Vol. IV:1964:34).

Assim, com esta clarificação das competências e a preocupação de articular as orientações urbanísticas, do geral para o particular, tudo parece estabelecido para uma implementação sem sobressaltos. Mas a não aprovação governamental compromete os desenvolvimentos subsequentes:

- sob o ponto de vista financeiro, os departamentos centrais com tarefas de execução

- atribuídas não são dotados das verbas indispensáveis para as levar à prática;
- sob o ponto de vista processual, os planos urbanísticos que deveriam detalhar as orientações traçadas à escala da região ficam inviabilizados.

O cenário daqui resultante pode ser sintetizado em dois aspectos no território regional: são geradas expectativas de valorização fundiária pelos investimentos anunciados, mas que a administração não viabiliza; admitem-se grandes expansões urbanas, mas desconhecem-se as regras de ocupação.

A revisão do Plano da Costa do Sol, enleada numa teia de procedimentos complexos e fortemente interdependentes carreados do plano regional, fica comprometida, embora seja reconhecida como urgente por técnicos da administração central e local desde 1957. Perante este nó górdio dado pelo próprio poder político, o caminho fica mais liberto para as iniciativas dos particulares, face à necessidade de adequar as regras de ocupação urbana às pressões do mercado.

### *Fundiários*

A questão fundiária andou sempre associada à política urbanística de Duarte Pacheco. O diploma que consagra o plano de urbanização mostra sem ambiguidades o propósito do Governo assumir um intervencionismo no processo de urbanização até então exclusivo dos particulares, admitindo a municipalização dos solos como meio de controlar a expansão dos aglomerados.

Mas a proposta de lei sobre as condições de urbanização da Costa do Sol contém uma medida especial, que suscita polémica entre os deputados. O pomo da discórdia<sup>62</sup> é o artº 5º da proposta de lei, segundo o qual "(...) *Durante a elaboração do plano de urbanização da Costa do Sol, e até à sua aprovação definitiva, poderá o Governo aprovar planos parciais respeitantes a vias públicas, praças, parques, campos de jogos e determinar que sejam reservadas as construções e terrenos livres necessários a garantir a possibilidade futura de execução do plano.*(...) *A reserva (...) não implica a obrigatoriedade da sua expropriação imediata, no todo ou em parte, nem o pagamento de quaisquer indemnizações aos proprietários, a título de ganhos e perdas*". Os limites ao direito de propriedade privada são considerados legítimos quando exigidos pelo interesse geral; a crítica vai no sentido do tratamento desigual dos proprietários fundiários: uns são beneficiados com a execução dos planos de

---

<sup>62</sup>Ver República Portuguesa - Secretaria da Assembleia Nacional - Diário das Sessões nº 25, de 11 de Março de 1935, pp. 467-477.



urbanização, admitindo-se até "um imposto de valorização"; outros, cujos terrenos são afectados por equipamentos e infra-estruturas, vêem-nos "reservados" por tempo indeterminado, sendo expropriados quando o Governo detiver disponibilidade para a execução. Todavia, ao contrário dos primeiros, não usufruem das mais-valias induzidas pelo plano, já que o preço é fixado pela média dos valores nos três anos anteriores à aprovação do instrumento urbanístico. A lei é aprovada com uma pequena inflexão face ao inicialmente pensado, mas as desigualdades persistem: o proprietário afectado pode requerer a expropriação logo após a aprovação do plano, transitando o terreno de imediato para a posse da administração; até ao pagamento (sem prazo fixado), o Estado assegura ao expropriado, anualmente, uma indemnização igual ao juro daquele valor, calculado pela taxa de desconto do Banco de Portugal (§ 3º do artº 5º da Lei 1909). Esta reacção na Assembleia dá voz aos proprietários locais que sentem os seus interesses ameaçados. Por exemplo, a Sociedade Comercial e Financeira, proprietária da Quinta da Marinha, propõe mesmo ao Presidente da Assembleia Nacional alterações ao regime em discussão<sup>63</sup>. A legalização deste procedimento dota o gabinete de um instrumento que lhe permite acautelar as futuras realizações, com custos mínimos para o erário público.

A aprovação do PUCS é contemporânea de uma nova lei sobre expropriações<sup>64</sup>, que permite aos municípios adquirir terrenos para executar os planos, mas aquela só é admitida para um fim bem definido e o montante da indemnização corresponde ao valor real, acrescido de 20% de mais-valias que o uso previsto iria introduzir. Todavia, esta possibilidade, que potencia um enorme protagonismo às autarquias municipais, é escassamente utilizada: por um lado, há relutância no recurso à expropriação, pela sua morosidade e pela falta de meios técnicos capazes de acompanhar a operação; por outro, a debilidade das finanças municipais impede as câmaras de concorrer no mercado de solos urbanizáveis, inflaccionado com a aprovação (e a inerente restrição à ocupação) do plano. De facto, nos anos 50 a câmara de Cascais compra alguns terrenos, mas na área rural envolvente à sede de concelho, no Cobre e na Madorna, obtendo depois a concordância das entidades centrais para a sua urbanização.

Apesar dos constrangimentos à participação das CM no mercado de solos (de que a incapacidade financeira é o mais inquestionável), a administração central acusa-as de passividade, por não interferirem na execução dos planos e não disporem de terrenos para habitação económica, equipamentos colectivos e áreas industriais, deixando o

---

<sup>63</sup>Ver República Portuguesa - Secretaria da Assembleia Nacional - Diário das Sessões nº 15, de 20 de Fevereiro de 1935, pp. 277-78.

<sup>64</sup>Lei 2030.



desenvolvimento urbano ao sabor dos interesses particulares. O falhanço desta condição coloca, desde logo, dificuldades relativamente à obtenção dos espaços necessários para implantar os equipamentos locais.

A questão fundiária é retomada na revisão do PUCS. Defende-se que os municípios devem fasear a expansão dos aglomerados para períodos de três anos, apoiada em "*projectos de realização da urbanização*"<sup>65</sup>, onde conste o perímetro urbano, o parcelamento, as obras de urbanização, as áreas para serviços de interesse público, habitação económica e arborização. Deste modo, poderiam disponibilizar às entidades públicas e privadas os terrenos mais adequados à expansão, devidamente urbanizados. Apesar da contínua defesa deste princípio, as câmaras não são dotadas de meios que viabilizem a sua intervenção no mercado fundiário. Tal facto leva a concluir que a administração apoiava um princípio mas não estava interessada na sua aplicabilidade, suspeita confirmada durante os debates na Comissão do Plano Regional. O representante da Direcção-Geral do Trabalho e Corporações propõe a "*(...) afirmação do princípio - a consagrar expressamente por lei - de que aos municípios incumbe o dever, e só a eles assiste o direito de, em harmonia com as directrizes estabelecidas, promover a elaboração dos estudos e procederem à subsequente e oportuna urbanização das áreas indispensáveis à racional expansão do respectivo aglomerado urbano, em directa correspondência com as necessidades da população*" (sublinhado no original) (PDRL, Vol.IV:1964:115). A proposta retomava o intervencionismo propalado nos anos 30 por Duarte Pacheco; porém, é retirada a conselho do presidente da Comissão, pois "*(...) qualquer alteração ao direito da propriedade implicava muito melindre e (...) tinha muitas dúvidas de que o princípio proposto fosse superiormente aceite (...)*" (PDRL, Vol.IV:1964:83). Todavia, as causas do desordenamento na região são atribuídas, directa ou indirectamente, à questão fundiária: a especulação sobre o valor do solo associada a qualquer obra pública ou decisão de urbanismo; a ausência de meios de contenção dos núcleos clandestinos; a falta de uma política de solos como contributo decisivo para a concretização dos planos. Apesar do reconhecimento formal, nenhuma medida será tomada neste domínio. Ao mesmo tempo, a questão fundiária desaparece do discurso do poder central que procurará, por via da gestão, como se verá, assegurar os terrenos necessários para os seus investimentos e abandonando a ideia de interferir na execução das expansões, deixadas à iniciativa privada. A questão do solo será apenas retomada em 1970, mas com o propósito de facilitar o lançamento de grandes investimentos públicos. O não controlo da propriedade do solo revela-se um dos principais "calcanhares de Aquiles" do plano, sobretudo para garantir a concretização dos usos

<sup>65</sup>Relatório da Revisão do PUCS, p. 72 e seguintes.



não rentáveis (a mancha florestal, a área rural de protecção, as áreas para equipamentos).

Um plano de urbanização não é neutro sob o ponto de vista distributivo: confere direitos de construção desiguais às parcelas integradas na área de intervenção, o que se repercute nos respectivos valores fundiários. Por um lado, o terreno pode ser afectado a usos rentáveis ou a usos sociais; por outro, a sua dimensão não é extensível, mas os m<sup>2</sup> de construção variam em função de regras aleatoriamente fixadas (distribuição de usos, densidades, índices de ocupação, volumetrias). Esta desigualdade na partilha de benefícios e de custos potencia situações conflituais, que se agudizam após a aprovação. O restabelecimento de uma certa equidade surge como condição *sinae qua non* para atenuar as tensões e deve visar um duplo objectivo (Renard, 1980:12):

- recuperar para a colectividade parte das mais-valias fundiárias, produto das obras que financiou;
- atenuar as desigualdades sobre as partilhas dos direitos de construir, reduzindo o carácter casuístico face aos proprietários afectados pelo plano.

A equidade não é, então, um fim em si mesmo, mas uma condição indispensável para que o plano se concretize e tudo não aconteça como se não existisse. Na Costa do Sol age-se ao invés: o tratamento diferenciado dos proprietários é "oficializado" em 1935, penalizando aqueles que o plano contemplasse com usos sociais. Uma das fugas ao plano encontra aí explicação, já que cada um procurará libertar-se dos "usos incómodos" que lhe foram impostos.

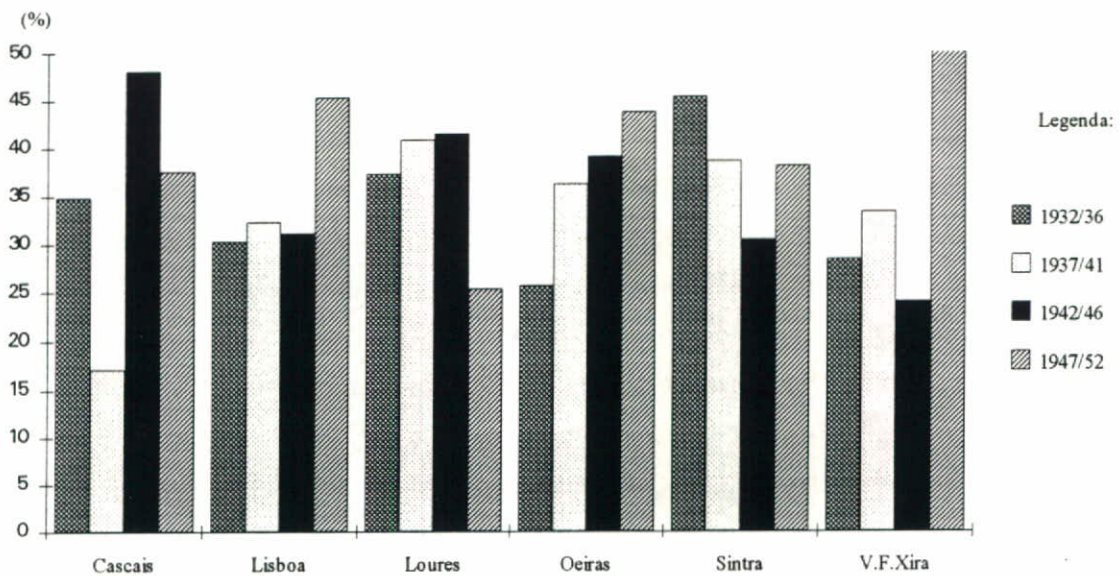
### *Financeiros*

O PUCS e os estudos antecedentes não contêm uma avaliação dos investimentos públicos necessários para a sua implementação, prática que se mantém nos planos camarários. Assim, a administração aprova propostas, sem ter uma ideia dos custos e da sua capacidade financeira para responder às expectativas criadas.

A responsabilidade da execução do plano está repartida por vários departamentos centrais, a maior parte sob tutela do MOPC (p.e. rede viária, rede de saneamento básico, equipamento escolar); e pelas câmaras municipais, a quem compete as obras de urbanização (infra-estruturas viárias locais, jardins). O investimento governamental é elevado até meados dos anos 40 (Marginal, Auto-estrada, Estádio Nacional) sofrendo depois acentuada restrição. Ao nível local as dificuldades também se fazem sentir. As câmaras dispõem de recursos financeiros escassos, que têm de repartir entre as despesas correntes e as despesas de investimento. A execução das obras que lhe estão

atribuídas está dependente da política de comparticipações, controlada pela DGSU, a partir do Fundo de Desemprego e do Fundo de Melhoramentos Rurais. A análise do peso das comparticipações nas obras municipais num período de 20 anos, em Lisboa e cinco concelhos da sua periferia norte, mostra a sua importância no total de investimento da responsabilidade do órgão local, normalmente rondando entre os 30 e 40 % e, em casos pontuais, cobrindo quase metade do custo das obras (fig. 17). Nos apoios dados ao longo dos quatro períodos considerados, não são perceptíveis privilégios relativamente a qualquer dos concelhos analisados.

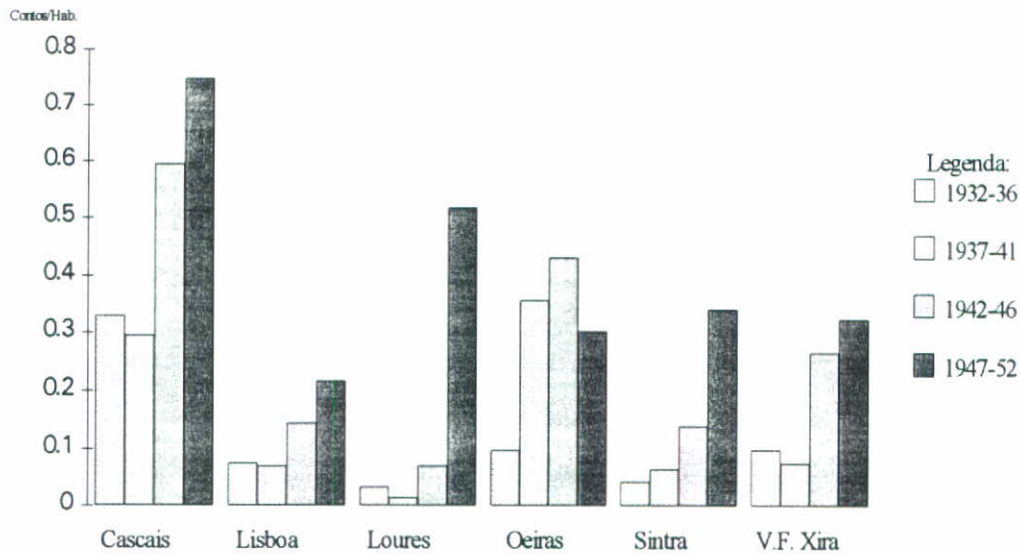
Fig. 17 - Peso das "comparticipações" financeiras do Governo nas obras municipais (1932-1952)



Fonte: Elaborado a partir de MOP/Comissariado do Desemprego (1953) - Mais Melhoramentos Mais Trabalho (1928-1953). Vinte e Cinco Anos de Valorização. II Volume, pp.826-827.

Mas a capacidade de investimento é muito diferente entre as autarquias. A análise do investimento *per capita* em Lisboa e nos concelhos da periferia norte revela a situação de excepção de Cascais, seguida à distância, por Oeiras (fig.18). Esta situação é consequência das verbas provenientes do turismo.



Fig. 18 - Investimento municipal *per capita* em alguns concelhos (1932-1952)

Fonte: Elaborado a partir de MOP/Comissariado do Desemprego (1953) - Mais Melhoramentos Mais Trabalho (1928-1953). Vinte e Cinco Anos de Valorização. II Volume, pp.826-827.

A fim de obter algum financiamento para a execução do plano, o Estado regulamentou a aplicação de mais-valias na Costa do Sol, admitida já na Lei de 1935. Trata-se de um imposto sobre a valorização das propriedades beneficiadas com obras públicas, permitindo recuperar parte do investimento que, de outro modo, reverteria por inteiro para os proprietários fundiários. Há duas determinações ministeriais sobre a matéria. A primeira, de 1943<sup>66</sup>, é estabelecida em função dos "arranjos urbanísticos" efectuados e a taxa aplicável é calculada tendo em conta a categoria das povoações, o tipo de arranjo urbanístico, a distância entre a propriedade e o benefício de referência e a dimensão do lote (quadro 9). A estrada marginal e a auto-estrada são as infra-estruturas que impõem a taxa mais elevada e com efeitos extensivos a maiores distâncias. Por outro lado, as mais-valias atingem os valores máximos no Estoril, decrescendo com a aproximação a Lisboa. Nos núcleos rurais os terrenos também estão sujeitos ao pagamento, igual a metade do praticado para os aglomerados urbanos menos onerados (Paço d'Arcos, Caxias, Dafundo e Algés). As taxas são cobradas pelo Gabinete do Plano, que remete às câmaras as que respeitam a obras sob sua responsabilidade. A filosofia inerente a esta aplicação está conforme com os princípios que então norteavam o projecto da Costa do Sol: a estância turística do Estoril era o centro urbano mais qualificado e a proximidade a Lisboa não era valorizada. Depois de extinto o Gabinete, as câmaras arrecadam directamente as mais-valias dos terrenos valorizados por trabalhos de urbanização. A cobrança era possível às entidades que tivessem a seu cargo a execução dos planos de urbanização<sup>67</sup>, de

<sup>66</sup>Despacho do Ministério das Obras Públicas, de 18 de Fevereiro de 1943.

<sup>67</sup>Artº 27º do Decreto-Lei 33921, de 5 de Setembro de 1944.

Quadro 9 - Costa do Sol - Taxas de mais-valias - Doutrina aprovada por Sua Excelência o Ministro por despacho de 18 de Fevereiro de 1943

POVOAÇÕES	Categoria	Classe do Arranjo	TAXAS NORMAIS					Percentagem sobre a taxa normal	%
			Aplicação até	Distâncias (m)				(Em função da área)	
				0 a 50	50 a 150	150 a 300	300 a 500		
Estoril Monte Estoril	1ª	A	1000 m²	40\$00	30\$00	20\$00	10\$00	De 1000 a 1500	75
		B		30\$00	22\$50	15\$00	-	De 1500 a 2000	65
		C		20\$00	15\$00	-	-	De 2000 a 3000	50
		D		10\$00	-	-	-	De 3000 a 4000	35
								Acima de 4000	20
Cascais Alto Estoril S. João Estoril S. Pedro Estoril Carcavelos Oeiras S. Amaro Oeiras	2ª	A	800 m²	50\$00	22\$50	15\$00	7\$50	De 800 a 1200	75
		B		22\$50	16\$87	11\$25	-	De 1200 a 1600	65
		C		15\$00	11\$25	-	-	De 1600 a 2400	50
		D		7\$50	-	-	-	De 2400 a 3200	35
								Acima de 3200	20
Paço d' Arcos Caxias Dafundo Algés	3ª	A	700 m²	20\$00	15\$00	10\$00	5\$00	De 700 a 1000	75
		B		15\$00	11\$25	7\$50	-	De 1000 a 1300	65
		C		10\$00	7\$50	-	-	De 1300 a 1900	50
		D		5\$00	-	-	-	De 1900 a 2500	35
								Acima de 2500	20
Rústicas	4ª	A	500 m²	10\$00	7\$50	5\$00	2\$50	De 500 a 700	75
		B		7\$50	5\$62	3\$75	-	De 700 a 900	65
		C		5\$00	3\$75	-	-	De 900 a 1300	50
		D		2\$50	-	-	-	De 1300 a 1700	35
								Acima de 1700	20

NOTA - Classificação dos arranjos urbanísticos: A - Estrada Marginal; Auto-Estrada B - Ruas - Largura =>16 m; Praças, jardins - área =>1000 m²

C - Ruas - 10 m <=largura<16 m; Praças, jardins - 600 m² área 1000 m² D - Outros arranjos.

INDICAÇÕES GERAIS 1) - Os terrenos abrangidos por duas linhas paralelas à auto-estrada, distanciadas respectivamente de 500 metros do seu eixo, são considerados terrenos pertencentes à terceira categoria, excepto se a auto-estrada atravessar os limites de povoações consideradas de categoria superior. Nesta última hipótese aplicar-se-ão para efeitos do lançamento de mais valia as taxas correspondentes à categoria da zona que a referida auto-estrada atravessa. 2) - Para efeitos de aplicação das respectivas taxas de mais valia considera-se que a auto-estrada termina no cruzamento da estrada de Bicesse com a avenida dos Bombeiros Voluntários, no Estoril.



consignado na lei urbanística. A segunda determinação ministerial, em 1954<sup>68</sup>, tem como referência o plano de urbanização aprovado em 1948. Os montantes a cobrar passam a ser calculados a partir do estudo económico do empreendimento, realizado segundo o disposto na Lei 2030. Com a iniciativa privada a actuar livremente, os critérios de valorização da propriedade são agora determinados pelo número de fogos que aí é possível construir e pela proximidade a Lisboa.

As dificuldades de investimento público agudizam-se nos anos 60, coincidindo com o período em que o crescimento da região mais necessitava, quer de obras de grande dimensão (por exemplo no domínio das infra-estruturas de transporte e de saneamento básico), quer de equipamentos colectivos de apoio à população residente (por exemplo a rede escolar). Os reflexos são negativos sobre as propostas do plano regional. A construção das infra-estruturas e equipamentos aí previstos implica a dotação de verbas extraordinárias às entidades responsáveis. Mas a guerra em África absorve grande parte dos dinheiros públicos e a defesa do império é o objectivo nacional a que todos os outros se subjugam. A situação mais grave diz respeito às infra-estruturas rodoviárias, suporte da estrutura regional preconizada. A JAE alerta que "*(...) não lhe seria possível, mesmo no período de 20 anos de duração do Plano, dispendir uma verba de tal ordem de grandeza, apenas na região de Lisboa, dentro do nível de dotações de que tem disposto*" (PDRL, Vol.IV:1964:60).

Os aspectos relativos aos meios de execução fazem antever dificuldades na implementação da política urbanística, confirmadas na Parte 3 desta tese.

#### 4. O PROCESSO DE DECISÃO

Na formulação da política urbanística da Costa do Sol demarcam-se dois períodos, em função da estrutura decisional que lhe está subjacente. O primeiro, entre 1933 e 1948, caracteriza-se pela concentração do processo ao nível central. Na etapa inicial (até 1936) a definição do problema e dos objectivos, bem como a escolha das soluções envolvem apenas o titular da pasta das Obras Públicas e o urbanista responsável pelo plano, depois da Assembleia Nacional sancionar para a área condições especiais de urbanização. As câmaras municipais não têm qualquer participação, constituindo uma excepção no contexto nacional, conforme o determinado pela lei geral. Depois de 1937 os órgãos locais são mesmo afastados da gestão urbanística do território e é criada uma entidade técnica de apoio - o Gabinete do Plano -, na dependência directa do

---

<sup>68</sup> O MOP delimita as áreas sujeitas ao encargo de mais-valias na Costa do Sol - Diário do Governo nº 258, II série, de 3 de Novembro de 1954.

acordo com o ministro (mesmo após o aparecimento da DGSU, em 1944), vocacionada para orientar e acompanhar as transformações no território. Formaliza-se, assim, um único centro decisório, que vigora durante uma dúzia de anos. Nesta etapa de decisor único sobressai a clareza de objectivos e a firmeza do Governo para os levar por diante. A estrutura relacional existente espelha a hegemonia então reinante: as determinações emanam todas do nível superior e os órgãos locais limitam-se a dar cumprimento às decisões que lhe são transmitidas (execução de obras de urbanização) e a assegurar a ligação administrativa entre o poder central e os particulares; a Comissão Executiva do Gabinete, escolhida pelo Ministro, segue as orientações por este definidas, e os restantes elementos do Gabinete são relegados para figuras secundárias, que emitem parecer sobre as decisões, sem as influenciar.

O segundo período, entre 1948 e 1974, é marcado pela diversificação dos centros de decisão. O aspecto mais saliente decorre do regresso das câmaras municipais à gestão dos respectivos territórios urbanos. Formalmente passam a funcionar dois níveis de decisão política, o central e o local, obrigando à redefinição das competências. O poder central coloca-se agora numa postura de supervisão e controlo das administrações locais. A estas é permitida a introdução de alterações pontuais ao PUCS, pela formalização de planos locais. Por esta via as câmaras ganham maior protagonismo, e Cascais revela-se mais interveniente que Oeiras. Esta diferenciação é explicada por dois factores:

- a existência (a partir do início da década de 60) de uma estrutura técnica vocacionada para estudos de planeamento, responsável pelas propostas urbanísticas apresentadas após aquela data; ao contrário, em Oeiras o corpo técnico está apenas orientado para a rotina administrativa, sendo os planos da autarquia produzidos por urbanistas contratados fora da administração;
- o apoio financeiro especial do Fundo de Desemprego para desenvolver os estudos urbanísticos, justificado pelo seu estatuto de zona turística.

A fronteira administrativa entre Cascais e Oeiras faz-se agora sentir, já que as duas autarquias constituem centros de decisão próprios. O envolvimento dos actores locais significa a afirmação de objectivos novos e uma outra visão dos problemas, por que referenciados a outra escala, o que induz perturbações ao modelo decisório antecedente. A unidade anteriormente salvaguardada desaparece e o sistema de decisão é afectado pelo confronto de objectivos políticos entre os dois níveis de poder, o que exige um esforço de compatibilização. Agora a decisão é, em parte, já subordinada ao mercado e às condicionantes impostas pelo cadastro, já que muitos dos planos de iniciativa camarária são desencadeados para enquadrar pretensões de urbanização privadas não contempladas pelo modelo vigente. A solução adapta-se a



estes, ao invés do que genericamente acontecia até então.

Por outro lado ao nível central a extinção do Gabinete e a transferência para a DGSU da gestão do território envolve um acréscimo de intervenientes anteriores à decisão final do Ministro (o Fiscal do Plano, o Director-Geral e, por vezes, o Sub-secretário de Estado das Obras Públicas), que carregam leituras específicas sobre o território e contribuem para a maior complexidade e imprevisibilidade do processo urbano em curso. A estrutura relacional inerente ao novo contexto continua desequilibrada, já que as iniciativas locais têm de merecer o aval superior; todavia, estas são também portadoras de objectivos próprios, capazes de afrontar as decisões traçadas ao nível central.

A entrada em funções do Gabinete do Plano Regional (1959) absorve a estrutura de acompanhamento da Costa do Sol, alterando-se o contexto espacial a que está referenciado o processo decisional sancionador das transformações deste território. O poder do Fiscal do Plano fica mais debilitado, em favor do Director do novo Gabinete.

## 5. SÍNTESE E CONCLUSÕES

As particularidades geográficas da periferia a oeste de Lisboa, ligadas com a extensa linha de costa e a proximidade à cidade despoletaram, ainda no século XIX, uma ocupação urbana ligada ao veraneio. Mais tarde, o projecto de estância balnear do Estoril leva a desenvolver um objectivo político inédito à escala nacional - a promoção de uma região turística, que se pretendia de projecção internacional. As medidas de valorização definidas em 1931 são consideradas insuficientes e um ano depois é adoptada uma postura mais abrangente. Assim nasce a política urbanística para a Costa do Sol, território expressamente demarcado para a intervenção pública, e o seu conteúdo é indissociável das condições particulares de lançamento e formulação. O Governo assume a condução do processo, actuando numa escala que não é a sua, construindo o seu poder sobre a limitação dos direitos das câmaras municipais e dos proprietários fundiários.

No modelo de organização espacial para a Costa do Sol, concebido por Agache em 1936, sobressai o crescimento urbano nucleado e estruturado em função do litoral, as extensas áreas rurais e florestais de protecção, as restrições à implantação industrial, o complexo desportivo e uma rede viária hierarquizada que suporta o sistema urbano; à escala urbana, é aprovada a solução preconizada por de Gröer uma década mais tarde, que detalha a configuração dos usos no interior dos perímetros urbanos. Os

constrangimentos impostos pela estrutura cadastral são ignorados, no pressuposto que a administração desenvolveria mecanismos para a sua neutralização e apenas são perceptíveis as restrições à ocupação que decorrem das servidões militares. A sintonia entre os objectivos e as soluções é evidente: o elevado equipamento público anunciado em infra-estruturas (rede viária, saneamento básico) e equipamentos (complexo desportivo, mancha florestal, rede escolar primária, espaços verdes urbanos), qualificadoras e diferenciadoras no contexto regional, em associação com a contenção (em extensão e intensidade de uso) das áreas residenciais, repercutem-se na selecção dos ocupantes e protegem o território de uma ocupação maciça, o que é positivo para a imagem de estância balnear e turística que se quer construir. Assim, o plano tem uma tripla interferência sobre o território da Costa do Sol: física, definindo a estrutura dos usos e sua incompatibilidade, densidades, etapas de desenvolvimento; económica, influenciando o valor da propriedade; social, redistribuindo o bem-estar a favor de certos grupos sociais. O plano tem intrínseca uma desigual repartição de benefícios decorrentes da intervenção pública, quer à escala regional quer no interior da unidade sujeita à intervenção. A diferenciação espacial daqui decorrente potencia tensões entre os marginalizados na partilha das mais-valias, embora sejam mantidos sob o controlo do poder forte e centralizado do Estado. A conceptualização da solução apaga qualquer resquício de contestação ou dificuldade; o plano é um instrumento de poder, a quem se submetem os envolvidos, mediante regras impostas e não acordadas.

O cuidado posto na procura do modelo territorial que corresponde aos objectivos pré-fixados contrasta com a menor atenção nas condições que o viabilizem, nomeadamente a falta de coordenação dos intervenientes e dos recursos adequados às tarefas que lhe estão imputadas. Esta deficiência prende-se, por certo, com a crença na perpetuação das condições excepcionais, políticas e financeiras, que o MOP então usufrui.

No final dos anos 40 desenham-se condições novas: a Costa do Sol tem um plano aprovado, a gestão urbanística regressa às administrações locais e o contexto económico-social na região de Lisboa sofre mudanças acentuadas. As alterações na política governamental do pós-guerra, com a prioridade à industrialização, cedo se fazem sentir na região de Lisboa e em particular na Costa do Sol, a periferia melhor infra-estruturada. A administração local, que recebeu sem entusiasmo o PUCS, converte-se em apoiante incondicional da expansão urbana. O crescimento económico e demográfico induz uma pressão sobre o mercado de solos, que vai ao encontro dos objectivos das autarquias. Estas desenvolvem planos, sempre apresentados como alterações de pormenor ao PUCS, permitindo-lhes conquistar poder de decisão relativamente às opções de ocupação dos respectivos territórios. O objectivo central



subjacente a todas as iniciativas é o alargamento da mancha urbana, não só no litoral, como nos núcleos rurais do interior. Esta atitude das entidades locais, globalmente contrariada pela tutela ao nível do discurso, é, em parte, "integrada" pelas directrizes decorrentes do plano regional, que admitem maiores expansões urbanas para enquadrar o crescimento demográfico na região a partir do final da década de 50.

A estrutura urbana proposta no plano regional cria uma diferenciação na Costa do Sol, ao admitir grande concentração urbana no território fronteiro com Lisboa, e crescimento moderado no restante eixo. A não aprovação do plano regional impediu que as orientações urbanísticas aí traçadas fossem particularizadas à escala conveniente, donde resultaram consequências negativas, ponderadas na análise da gestão urbanística.

A evolução da política urbanística para a Costa do Sol demonstra que o Estado orienta as transformações no território de forma a adequá-los aos seus próprios objectivos: com a valorização daquele território espera obter dividendos para os cofres públicos, provenientes das receitas do turismo; mais tarde, com o plano regional, procura garantir as melhores condições para a acumulação do capital. Os objectivos políticos para aí apresentados revelam o protagonismo governamental para a sua condução, assumido de dois modos: o investimento público nos elementos que constituem a matriz de ordenamento (infra-estruturas, equipamentos, área verde de protecção) e nos equipamentos locais (escolar, de recreio e lazer); o estabelecimento das regras de ocupação para os actores públicos e privados envolvidos na transformação do território. Identificam-se, assim, os tipos de poder do Estado referenciados por Claval (1978): o poder de criação, associado à capacidade de investimento em obras de usufruto colectivo; e o poder de controlo, inerente à influência ideológica dominante, relacionado com o papel atribuído aos diferentes intervenientes no processo urbano.

O êxito das intervenções está inerente ao contexto económico-social prevalecente. O poder do MOP nos anos 30, que se alonga para o primeiro quinquénio da década seguinte, consegue impor uma solução urbanística marcada pelo vultuoso investimento público e pelo afrontamento à propriedade privada. Passados os anos da hegemonia do MOP (indissociável da personalidade de Duarte Pacheco), o Governo procura reabilitar o relacionamento com os proprietários da terra, devolvendo-lhes discretamente os direitos de valorização fundiária, embora continue a manter um discurso de afrontamento (veja-se a insistência na defesa da urbanização municipal do solo urbano constante na revisão do PUCS, em 1957, mas sem quaisquer resultados

práticos).

Na construção da política urbanística para a Costa do Sol sobressaem três factores fundamentais:

- eminentemente políticos - o seu território foi favorecido pelo investimento público, enquanto outros foram preteridos;
- político-administrativos, correspondente à fragmentação administrativa que demarca os territórios legitimadores dos poderes locais; apesar da sua acção condicionada, são visíveis diferentes formas de actuação por parte das câmaras de Cascais e Oeiras, que deixaram marcas territoriais distintas.
- geográficos, onde se integram os conceitos de "espaço" e de "lugar". O primeiro interfere aqui por força da distância (p. e. a Lisboa ou ao litoral); o segundo pelas particularidades físicas, económicas e sociais de cada lugar (a especificidades locais do Estoril repercutem-se na intervenção para aí adoptada).

Por detrás dos factores políticos e político-administrativos estão estruturas de decisão, influentes na condução da política. A entidade que assume a hegemonia do processo na unidade espacial da intervenção releva os aspectos que pretende valorizar e apaga os que lhe são indiferentes (ou contrários aos seus propósitos) e a solução encontrada é marcada por esta leitura bifocal (p.e. a intervenção dos anos 30 e as intervenções camarárias). Quando a postura é de maior abrangência, de que o PUCS é exemplo, a diferenciação é feita mais tarde pelos critérios de prioridade que suportam o escalonamento da execução das obras públicas.

As soluções escolhidas estão reportadas a um contexto próprio e a condições específicas de implementação. Por exemplo o PUCS só é compreendido face ao contexto de fraco desenvolvimento urbano dos anos 30/40 e à política fundiária que quer anular o poder emanado da posse da terra. A não viabilização desta afirma-se como um obstáculo à implementação do plano; os pressupostos da intervenção alteram-se radicalmente, mas o Estado mantém em vigor um modelo já comprometido. A esta circunstância acresce uma nova conjuntura de crescimento económico e a diversificação dos centros de decisão, com a entrada das câmaras na cena urbana. Aos desajustamentos, visíveis a partir de meados dos anos 50, a administração responde com a manutenção da solução em vigor (lembre-se a recusa em introduzir alterações na revisão de 1957). Ora, como referem Friend e Jessop (1969), à medida que o contexto das acções muda, o governo deve tirar ilacções sobre as modificações operadas e adaptar os objectivos e as estratégias. No caso presente esta medida não foi acautelada: em 1957 deviam ter sido reequacionados os objectivos para o território e



a direcção da actuação a prosseguir; e, uma vez concluído o PDRL, uma nova revisão devia ter sido despoletada, em conformidade com o consignado no diploma do PUCS, pois as acções que lhe estavam subsequentes foram inviabilizadas pelo próprio poder central. As alterações admitidas através de planos camarários são apenas assumidas pontualmente. A sua multiplicação põe em causa a generalidade das normas gerais do plano, sem que a administração o reconheça formalmente, e faz com que perca o controlo sobre as transformações em curso.

Como ideia final importa sublinhar que as acções de planeamento representaram sempre uma reacção a processos urbanos em curso, limitando-se a legalizar as dinâmicas já implantadas. A lenta capacidade de resposta da administração compromete a sua intervenção e, apesar do poder que detém sobre as transformações do território, acaba por ser ultrapassada, como a análise da etapa de implementação porá em evidência. Para as entidades públicas, a posse de um documento urbanístico próprio constitui o objectivo primeiro, porque lhe confere o direito de intervir sobre o território. A sua desadequação ao processo urbano parece não ser preocupação. O plano garante um lugar na estrutura de decisão e isso parece bastar: quando há cumprimento do plano, estão a ser materializados os propósitos que preconizou; quando tal não acontece, a fuga às orientações aí determinadas dá-lhe legitimidade para participar na procura da nova solução. Deste modo, é possível afirmar que a legitimação do poder de intervenção surge no plano central, secundarizando o propósito formal de encontrar uma solução que defenda o "interesse geral".

#### IV - A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA RODOVIÁRIA

A Costa do Sol é indissociável dos grandes projectos rodoviários para aí desenvolvidos e que são determinantes na evolução deste território.

As infra-estruturas rodoviárias constituem um factor da dinâmica espacial em qualquer dimensão territorial, pois a acessibilidade que potenciam exerce um efeito catalizador sobre a organização dos homens e das actividades. Estas consequências são regidas pela estrutura da rede (configuração, extensão, conectividade e densidade) e pela natureza das vias (estrada convencional, via-rápida, auto-estrada), que incutem arranjos distintos aos espaços servidos.

O resultado inerente à alteração da acessibilidade pode ser utilizado na conceptualização das políticas territoriais, ainda que sob dois ângulos distintos:

- conceber um modelo de organização espacial e, dentro deste, eleger a estrutura viária que melhor corresponda aos propósitos eleitos. Deste modo, parte-se de uma visão integrada da unidade territorial objecto de intervenção, sendo a componente viária um instrumento para a prossecussão de objectivos mais latos;
- definir a matriz viária e a sua natureza e, *a posteriori*, regular a organização do uso do solo que aquela suscita.

A reciprocidade de influências entre as dinâmicas territoriais e as infra-estruturas viárias que o servem arrasta, assim, duas hipóteses centradas na questão "quem condiciona quem": as vias são (devem ser) uma condicionante para o ordenamento ou, ao invés, são (devem ser) uma resultante do modelo de ordenamento. Esta ambivalência repercute-se na definição das políticas urbanística/de ordenamento e de infra-estruturas de transporte para um território e, concomitantemente, dita a entidade que lidera o processo.

Para a Costa do Sol procura-se demonstrar, através das motivações que levaram à intervenção pública, dos objectivos que se pretendiam alcançar e das soluções preconizadas:

- a importância da componente rodoviária na política urbana formulada para a Costa do Sol;
- o factor acessibilidade utilizado como diferenciador da Costa do Sol do conjunto da região, quer no investimento de facto, quer nas prioridades de execução das obras estabelecidas ao longo do tempo.



## 1. ANTECEDENTES E ORIGEM

Os antecedentes da definição de uma rede rodoviária para a Costa do Sol remontam aos anos 30. No princípio da década, o Estado decide construir a Marginal, então designada "estrada de turismo de Lisboa a Cascais", confirmando o empenho público na promoção turística dos aglomerados ribeirinhos a oeste da cidade e, sobretudo, na estância balnear do Estoril.

A opção de acompanhar a execução da infra-estrutura com um plano de urbanização suscita a necessidade de perspectivar a rede rodoviária numa escala mais ampla, como matriz da organização daquele território, já que a marginal, primeira via no País com faixas duplas nos dois sentidos, respondia plenamente à circulação gerada pela ocupação urbana ao longo da costa. Nesta sequência a JAE elabora as "Bases para o Estudo da Rede de Estradas Nacionais da Costa do Sol"(1934) onde sobressai, com saída do centro da cidade, uma "*via norte Lisboa-Estoril, (...), a elevada altitude, por forma a dominar-se o horizonte marítimo*"<sup>1</sup>. Surge, assim, idealizada, mais uma saída da cidade, na bissectriz de duas radiais já existentes. Este procedimento permite tirar duas ilacções:

- sob o ponto de vista político, significa que a administração privilegia a periferia oeste, beneficiando o seu acesso à cidade;
- sob o ponto de vista técnico, é entendido que a organização territorial é determinada pelas directrizes rodoviárias.

Estas duas posturas, reveladas no início dos anos 30, persistirão ao longo de décadas, se bem que em alguns períodos tenham sido questionadas.

Na concepção da solução urbanística, aquelas orientações são tidas como referência, mas reformuladas face aos objectivos do plano. As alterações centram-se na natureza da "via norte Lisboa-Estoril" - substituindo a estrada convencional por uma "auto-estrada turística" - e no traçado - aproximando-o do litoral (a cerca de 2 Km), para servir o futuro parque florestal de Monsanto e o Estádio Nacional, e limitar a mancha urbana a norte. A classificação da auto-estrada como "turística" explica os cuidados tidos no seu enquadramento cénico, o "términus" no centro turístico do Estoril e os nós de acesso aos aglomerados balneares. Não corresponde a necessidades de tráfego previstas num horizonte alargado; é, sim, um elemento de promoção turística e de valorização da área residencial, inserido na política urbanística preconizada para a faixa litoral a oeste de Lisboa. A sua função, em complementaridade com a marginal, é de

---

<sup>1</sup>Parecer nº 2449 do CSOP:folha 4.

apoio às actividades de lazer e às áreas residenciais previstas (fig. 19).

Este conceito de infra-estrutura viária é então novidade na Europa (apenas existem auto-estradas na Alemanha e na Itália) e nos Estados Unidos<sup>2</sup>, e está associado à ideia de modernidade. Para além disso, nas áreas paisagisticamente notáveis e com potencialidades para o turismo, as vias panorâmicas e as auto-estradas turísticas são soluções em voga. Por isso, Agache faz a sua apologia incondicional, atribuindo-lhe capacidade de dinamização do território servido ("*a AE é, para a cidade como para a região, um elemento precioso da sua prosperidade*"<sup>3</sup>) que iam ao encontro das expectativas criadas para a Costa do Sol.

Com esta proposta a Costa do Sol ficaria servida por três infra-estruturas de transporte (o caminho de ferro, a marginal e a auto-estrada), com capacidade excedentária para a procura dos anos mais próximos. Todavia, a adesão do ministro à solução é facilmente justificada: por um lado, ser uma obra que engrandeceria o regime e nos punha a par do que melhor se fazia na Europa; por outro, encarar sempre os investimentos numa perspectiva de longo prazo, no dizer de Salazar ("*... O Ministro tinha o raro condão de adaptar a grandeza da concepção às proporções do País. Construir para um século era a divisa, porque paradoxalmente uma Nação modesta não pode construir só para vinte anos, a excessiva e documentada duração do provisório ensinava-nos que tudo devia ser definitivo*"<sup>4</sup>).

Uma vez apresentado o plano urbanístico, a JAE pormenoriza os seus traçados rodoviários: a estrada marginal Lisboa-Cascais; a auto-estrada Lisboa-Cascais; uma estrada de dimensões correntes, para o tráfego dos hipomóveis, composta pelos troços da antiga estrada Lisboa-Cascais não ocupados pela Marginal e outros intermédios; ligações transversais entre aquelas vias e a estrada de Lisboa-Sintra, estando o seu número e respectivas directrizes dependentes da urbanização futura. O tipo de via sugerido por Agache para reforçar a ligação ao centro de Lisboa é aceite, mas os técnicos rodoviários defendem o seu prolongamento até Cascais (P. Marques, 1940).

Assim, o departamento central responsável pela política rodoviária é inseparável da concepção da estrada marginal e do lançamento de uma via interior, que constituiu o gérmen da futura auto-estrada. Neste período é evidente a preocupação de

---

<sup>2</sup>A 1ª auto-estrada data de 1924, ligando Milão aos Lagos Alpinos. Nessa mesma altura entram ao serviço pequenos troços de acesso a Nova York e a Chicago.

<sup>3</sup>Agache, A. (1936) *Lisbonne - Urbanisation de la Region Oueste*, Paris, Policopiado, p.6.

<sup>4</sup>Salazar, A.O. "Discurso à Assembleia Nacional", 25 de Novembro de 1943, *Revista Municipal*, nº17, p.27.



entrosamento entre as soluções urbanísticas e rodoviárias. Embora transpareça a vontade do departamento rodoviário liderar o processo, os objectivos inerentes ao modelo urbanístico apontado para a Costa do Sol condicionam a rede viária.

## 2. EVOLUÇÃO DOS OBJECTIVOS E DAS PROPOSTAS

Da proposta viária atrás descrita apenas foi concretizada, nos primeiros anos da década de 40, a Marginal e o troço da auto-estrada até ao Estádio Nacional. Mas a estrutura da rede permanece válida por várias décadas e as alterações introduzidas afectam exclusivamente a auto-estrada.

### 2.1 A estrutura rodoviária local

No início dos anos 60, o Plano Rodoviário da Costa do Sol (PRCS) formaliza o esquema viário para aquele território, seguindo a malha ortogonal fixada em 1940. As vias longitudinais, mais importantes, têm funções específicas mas complementares:

- uma marginal, a sul, ao longo da costa até à praia do Guincho, com funções turísticas;
- uma central, em parte coincidente com a antiga estrada Lisboa-Estoril, para libertar a "Marginal" do trânsito local;
- uma a norte (AE), a cerca de 1 Km dos aglomerados urbanos, limite da sua expansão futura, para as ligações mais rápidas dos núcleos da Costa do Sol com Lisboa. A expansão urbanística entretanto ocorrida e os projectos de aproveitamento turístico a ocidente de Cascais, são a razão invocada para o seu prolongamento até à EN 9-1 (a sul da Aldeia do Juzo).

Às seis vias transversais compete assegurar as ligações entre a Estrada Marginal, a AE do Estoril e a Estrada de Sintra.

O PRCS formaliza, pois, a primeira alteração ao traçado da auto-estrada, aproximando-a da costa atlântica ocidental. A JAE consegue os intentos que persegue desde 1940, apesar de alguma resistência do Conselho Superior das Obras Públicas que apenas considera justificável o último troço "(...) *na hipótese de se fazer uma intensa urbanização na região da praia do Guincho e da Marinha (...)*"<sup>5</sup>. Como alternativa, sugere o seu termo em Caparide e, daí, divergindo duas vias-rápidas, uma para o Alto do Estoril e o Guincho e outra para a Parede; concorda na prioridade da AE até ao nó de Caparide, se possível acompanhada pelas ligações ao Estoril e à Parede.

---

<sup>5</sup>Parecer do CSOP n° 3123, de 28 de Agosto de 1962: folha 9.

**Fig. 19 - Costa do Sol: a rede viária no Plano Director de Agache (1936)**

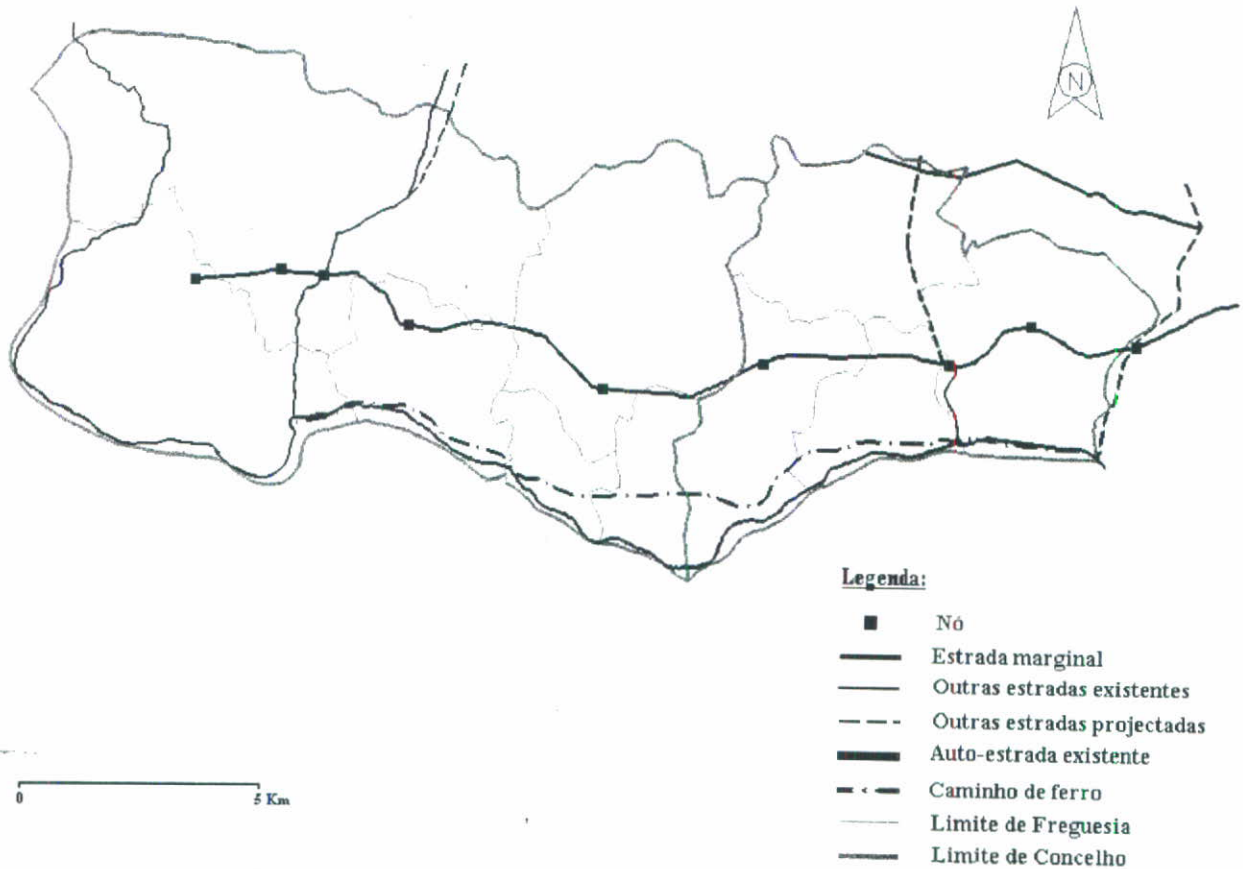


**Fig. 20 - Costa do Sol: as infra-estruturas viárias no Plano Director da Região de Lisboa (1964)**





**Fig. 21 - Costa do Sol: a auto-estrada de Cascais e sua articulação com as outras vias regionais (1991)**



Tratamento digital da informação executado no Centro Nacional de Informação Geográfica

O parecer do CSOP não impede a aproximação ao litoral de uma via de grande capacidade, mas apenas altera a sua natureza, sendo de ordem financeira (redução dos custos) a razão da correcção avançada. Esta proposta continua ligada ao favorecimento da acessibilidade no extremo ocidental do concelho de Cascais, com vista ao apoio da actividade turística. Contudo, no PDRL é adoptada a solução preconizada pelo CSOP (fig.20).

As divergências quanto ao término da via são patentes, já que os urbanistas o fixaram no Estoril e os responsáveis rodoviários querem levá-lo até Cascais. Todavia, este desacordo não suscita conflitos inter-departamentais (JAE/DGSU), pois não se perspectiva a sua concretização imediata. Segundo a JAE, só a partir de 1970 será indispensável dispor de outra via para complementar a Marginal, altura em que será atingido o tráfego médio diário (TMD) de 30000 veículos, correspondente à sua capacidade. A reduzida dotação financeira da JAE face à necessidade de investimento para concretizar o PRN, levam os responsáveis a optar pela máxima rentabilização da capacidade instalada e adiar a conclusão da auto-estrada.

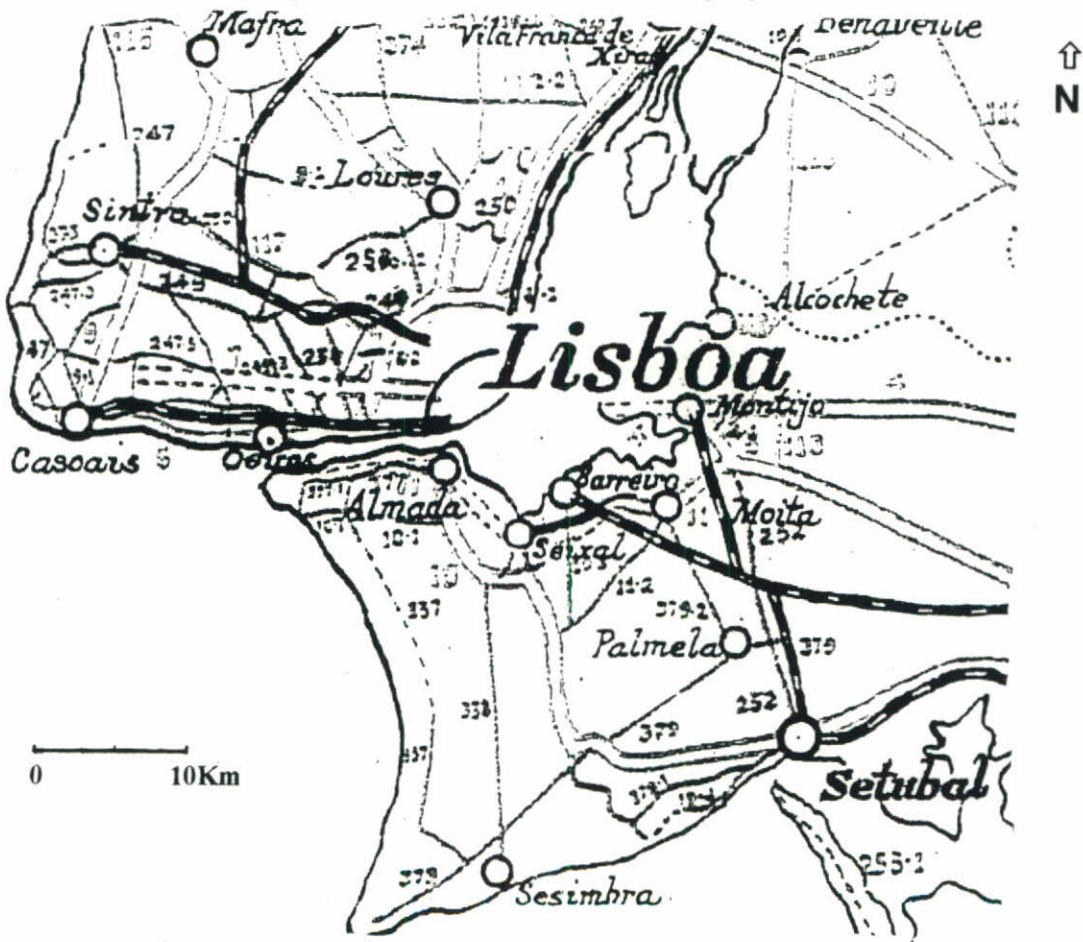
Na sequência da rede nacional de auto-estradas definida no final dos anos 60, a solução contida no plano regional é abandonada. A auto-estrada de Cascais posta a

concurso pouco tem a ver com o traçado idealizado nos anos 30 e surge desenquadrada da política urbanística formalmente em vigor. As principais alterações prendem-se, por um lado, com o traçado, o número e localização dos nós e o final da via; por outro, com o perfil da via. O número de nós aumenta e a auto-estrada é prolongada aproximando-se da costa atlântica. Estas mudanças denunciam condições de ocupação do território (presentes e futuras) diferentes das estabelecidas nos documentos urbanísticos em vigor. É esta via que será concretizada em 1991 (fig.21).

## 2.2 A auto-estrada do Estoril na rede rodoviária regional

A estrutura da rede viária para a Costa do Sol contrasta com as intenções singelas para o resto da periferia da cidade. De facto, em 1945, o Plano Rodoviário Nacional apresenta um desenvolvimento escasso na região de Lisboa. As razões aduzidas estão associadas à ausência de estudos sobre a sua evolução demográfica e urbanística, o que dificulta a concepção de um esquema detalhado.

Fig. 22 - Região de Lisboa: rede rodoviária proposta em 1945



Fonte: Plano Rodoviário Nacional, 1945



Assim, são apenas reunidas as propostas com carácter regional integradas em estudos urbanísticos: o "Plano Director de Lisboa" e o "Plano de Urbanização da Costa do Sol". Do primeiro é retirada a "circular exterior a Lisboa" que contorna a cidade, de Moscavide até Algés, e segue marginalmente até Cascais; os eixos de acesso à periferia que aí têm início: a estrada ao longo do Vale do Tejo, da Encarnação até ao Carregado, com características de auto-estrada; a ligação para Torres Vedras, Caldas da Rainha e Alcobaça, a partir do Lumiar; a saída para Sintra, em Benfica. Do Plano Agache é retirada a via com carácter regional - a AE Lisboa-Estoril. É, assim, aprovada uma estrutura radial com quatro saídas de Lisboa, interceptada por uma circular que separa a cidade da periferia (fig.22).

As intenções descritas potenciam uma desigualdade das condições de acessibilidade ao território envolvente da cidade: o sector oeste é o mais favorecido, com duas vias rodoviárias de grande capacidade. Esta situação persiste até ao início dos anos 60, altura em que o plano regional traça o esquema viário da região.

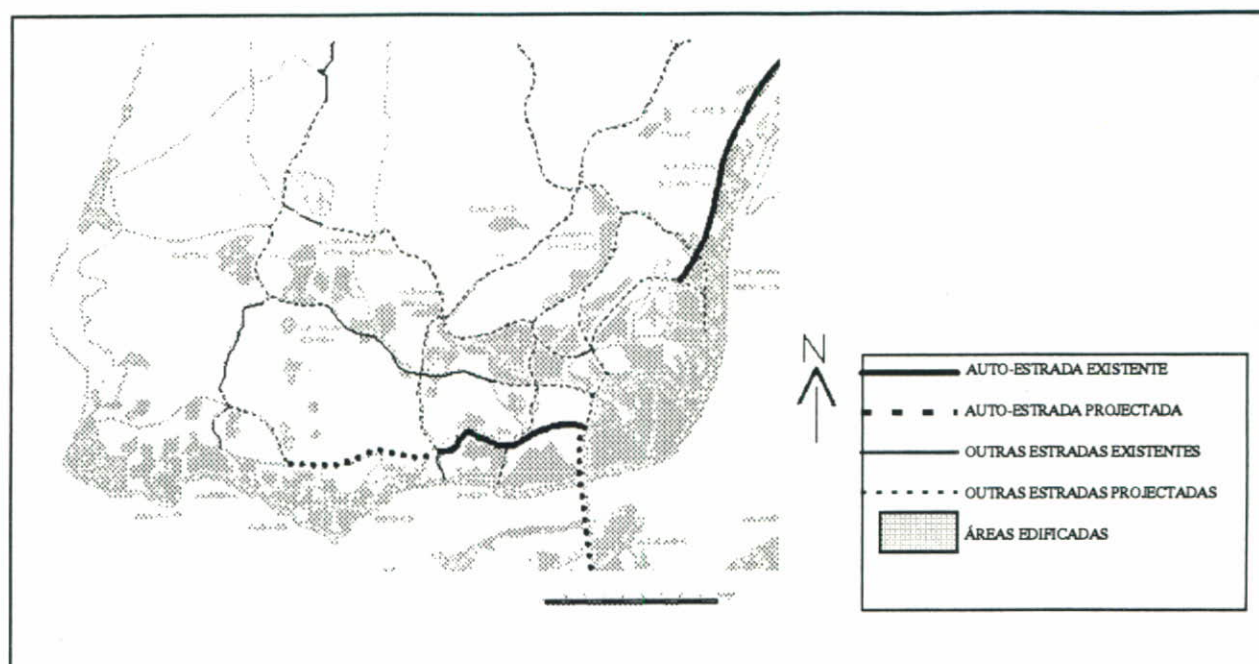
O PDRL dá particular atenção ao reordenamento das infra-estruturas de transporte, pois "(...) as comunicações têm uma influência decisiva na validade prática de todo e qualquer planeamento" (sublinhado no original)(PDRL:1964:Vol I:159). A circulação rodoviária envolve propostas arrojadas em dimensão: perto de 500 Km de vias novas, das quais 60 Km em auto-estradas, 255 Km em vias-rápidas e 170 Km em vias regionais. O sistema radio-concêntrico para a margem norte assenta na duplicação das radiais que servem os corredores residenciais de Cascais e Sintra; na rectificação e alargamento da via noroeste da região; e na construção de dois anéis regionais: um interior, a circular interior da região de Lisboa (CRIL), ligando os núcleos urbanos de Algés, Amadora-Queluz, Odivelas-Loures e Sacavém-Portela, para diversificar as entradas na cidade e estruturar a corôa exterior da aglomeração; outra exterior, a circular exterior da região de Lisboa (CREL), do Estádio Nacional a Alverca<sup>6</sup>, para desviar e dispersar o tráfego regional da capital e das áreas suburbanas e apoiar a desconcentração do centro (fig.23).

A Costa do Sol permanece o sector periférico melhor servido por infra-estruturas rodoviárias, uma das quais auto-estrada, já que o plano regional absorve, na íntegra, o PRCS. A natureza da via confere-lhe, assim, um estatuto especial. Mas a sua função dominante já não é de apoio à actividade turística, mas de suporte às áreas residenciais em franca expansão.

---

<sup>6</sup>Esta via é proposta em 1957 pela Comissão responsável do estudo das ligações rodo e ferroviárias, entre Lisboa e a Margem Sul do Tejo, nomeada por Portaria de 16 de Junho de 1953.

Fig. 23 - A rede rodoviária no plano regional de Lisboa (1964)



A desconcentração demográfica e a reorganização funcional preconizadas no plano ficam dependentes da reconversão da acessibilidade intra-regional, onde as rodovias têm um desempenho determinante. As circulares destacam-se, sendo-lhes atribuída capacidade para gerar polaridades na periferia e, conseqüentemente, capazes de quebrar o modelo de centro único até aí vigente. Dando como inquestionável o papel estruturante da rede rodoviária, é defendida "(...) a realização imediata das circulares de Lisboa: - elas devem ter, por isso, prioridade de execução sobre quaisquer outros elementos do novo sistema regional de rodovias" (sublinhado no original) (PDRL:1964:Vol I:161). A clareza destes propósitos desaparece quando se fixa a implementação da rede. De facto, no faseamento das obras e dos respectivos investimentos (PDRL:1964:199-200)<sup>7</sup>, as vias regionais a cargo do Estado aparecem com um escalonamento que contraria os objectivos atrás expostos<sup>8</sup>: a auto-estrada do sul é tida como a obra mais premente; entre as radiais suburbanas da margem norte, a AE do Estoril (até Caparide) surge em 2º lugar, atrás do eixo rodoviário para Loures e à frente da nova ligação a Sintra. Ou seja, as radiais ganham prioridade e as circulares regionais não são citadas.

<sup>7</sup>A 1ª fase estava ajustada ao III Plano de Fomento (1968-1973).

<sup>8</sup> As execuções prioritárias referem agora o troço Fogueteiro-Palmela da auto-estrada do sul, e o seu prolongamento até à Marateca; a variante à EN 8; a auto-estrada do Estádio Nacional até Caparide e a sua continuação em via-rápida até ao Estoril; a ligação para nascente da estrada de Sintra, desde o sul da Amadora até ao prolongamento para norte da Avenida de Ceuta.



As duas lógicas de priorização do investimento rodoviário atrás expostas estão associadas não só a objectivos diferentes, mas também a concepções de ordenamento do território e a efeitos espaciais distintos na organização das actividades. Assim:

- a aposta nas radiais reforça a mononucleação regional centrada em Lisboa; a intervenção destina-se a minimizar os problemas de acesso à cidade, agindo sobre os efeitos (o congestionamento das vias dada a divergência entre a sua capacidade e a procura a que são sujeitas) e não sobre as causas (os geradores das deslocações - a repartição das actividades no território);
- a supremacia dada às circulares visa criar condições para o nascimento de polaridades na periferia, capazes de fixar as actividades económicas. Esta estrutura polinucleada tem a virtualidade de pôr cobro ao monopólio dos movimentos centrípetos/centrífugos desequilibrados e estimular as ligações transversais no interior do território metropolitano, contribuindo, a prazo, para inverter o processo de asfixia do centro.

A apologia de um princípio consignado no plano de ordenamento, e da sua simultânea negação por via do faseamento do investimento, demonstram a dificuldade de converter conceitos em medidas concretas. A explicação para esta atitude contraditória prende-se com o envolvimento de várias entidades no planeamento regional e as competências que lhe estão cometidas na sua formulação e implementação:

- os objectivos que presidem ao modelo de desenvolvimento são defendidos pela entidade responsável pela urbanização (DGSU/GPDRL); a concretização da rede rodoviária compete a outro departamento central. A primeira, numa postura integradora das componentes do território, pugna pela inversão das tendências instaladas que subjazem à organização funcional e espacial do território, por forma a reduzir e a diversificar as necessidades de deslocação. A desconcentração de pessoas e actividades é um objectivo de ordenamento, em função do qual se apontam as medidas capazes de, no futuro, corrigir a situação existente. Mas a aposta prioritária nas circulares é uma acção com efeitos visíveis apenas a médio/longo prazo;
- a programação da rede viária é subordinada à entidade responsável pelo sector, que calendariza as obras segundo objectivos próprios, sem obrigatoriedade de atender ao faseamento delineado na perspectiva integrada. Ora, aquela entidade tem uma visão segmentada da realidade, já que determina a sua actuação a partir de uma análise limitada ao sector que lhe compete. Deste modo, como a procura se faz sentir nas radiais existentes, claramente desajustadas das solicitações, é aí que os problemas são visíveis e, por conseguinte, onde actua primeiro. Mas o reforço da

acessibilidade ao centro (com mais radiais e com o alargamento das existentes) intensifica a sua hegemonia para captar as actividades e, concomitantemente, acumular o emprego, ao mesmo tempo que a habitação se acumula na periferia. Esta circunstância atrai mais tráfego, reconduzindo à situação de partida, a prazo mais ou menos dilatado.

A decisão de financiar as radiais em primeiro lugar é justificada pela necessidade de adaptar os meios de transporte às migrações pendulares diárias que se processam de forma deficiente, penalizando a rentabilização do sistema produtivo. Esta afirmação, embora verdadeira, enferma por uma avaliação imediatista dos resultados, adiando *sinae dia* qualquer intervenção que contrarie a estrutura radial que se auto-destrói a prazo. A rede aparece agora como instrumento de uma lógica sectorial, apenas com o objectivo de escoar fluxos. Embora continuando a defender formalmente os objectivos de ordenamento do território, a administração deixa-os cair e resvala para a prática pautada por processos de segregação funcional e social, que afirma querer combater.

Assim, a proposta de ordenamento parece inquestionável ao nível dos princípios gerais, mas os seus defensores não controlam os meios de concretização e, por conseguinte, aqueles dificilmente conseguirão ultrapassar o estágio de intenção. Embora as componente urbanística e rodoviária estejam autonomizadas, ambas integram o MOP. Competiria então ao titular da pasta coordenar as acções. O resultado significa que a administração privilegia na prática ideias contrárias às que sustenta no discurso. Tendo como guião o mesmo plano, e argumentando o seu cumprimento, as entidades que dominam os meios de execução podem, assim, converter as prioridades num instrumento capaz de comprometer, ou mesmo inviabilizar, os objectivos firmados numa óptica integrada. No caso presente as propostas no domínio das infra-estruturas rodoviárias acabaram por não ser viabilizadas, dada a falta de financiamento adequado à entidade responsável pela sua execução; mas as intenções manifestadas são, por si só, elucidativas.

A rede de auto-estradas formalizada no final da década de 60 continua o propósito de reforçar a estrutura radial, agora através das características funcionais das vias (e consequentemente da sua capacidade): as radiais suburbanas de Lisboa passam a auto-estradas, não acontecendo o mesmo com as circulares regionais. Na hierarquização global das prioridades, a AE Estádio-Cascais integra o período mais longínquo, apontando-se outros acessos a construir com maior celeridade na região: Fogueteiro-Setúbal, Lisboa-Sintra e Lisboa-Malveira.



No início dos anos 70, são lançados as bases para o Estudo de Transportes da Região de Lisboa. A premência de uma intervenção pública decorre da situação de ruptura nas condições de mobilidade, em consequência do aumento das deslocações pendulares diárias e da sua extensão, do acréscimo da taxa de motorização e da degradação da qualidade dos serviços de transportes colectivos. O crescimento económico e demográfico verificado nos anos transactos não tinha sido acompanhado por uma política de transportes: as infra-estruturas de suporte, com décadas de existência, revelavam incapacidade de resposta à procura e os diferentes modos de transporte, pensados sectorialmente pelos múltiplos concessionários, iam-se adaptando mal às necessidades.

A liderança da intervenção é reivindicada pela JAE (Ministério das Obras Públicas) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (Ministério dos Transportes e Comunicações). As duas pastas eram, no momento, tuteladas pelo mesmo ministro, que opta pelo desenvolvimento paralelo dos dois estudos.

O "Transportation Study of the Lisbon Region", da JAE/Dorsch Consult, formalizado em 1976, debruça-se sobre a viabilidade económica de um conjunto de propostas existentes, apoiando-se na caracterização socio-económica da região e nas deslocações origem-destino. Os projectos em avaliação têm incidência nas infra-estruturas viárias<sup>9</sup> e no melhoramentos nas linhas férreas suburbanas de Cascais e Sintra (fig.24).

Dos projectos analisados, apenas dois são avalizados: no corredor Lisboa-Sintra é defendido o melhoramento da linha férrea em prejuízo da construção de uma via-rápida; no corredor Lisboa-Cascais o prolongamento da auto-estrada até Cascais é tido como o investimento preferencial, em detrimento de beneficiações na linha férrea. Os restantes são considerados economicamente inviáveis. Os critérios de selecção nada têm a ver com os propósitos defendidos no Plano Regional de 1964: os conceitos de ordenamento e planeamento integrado estão ausentes e a ponderação é balizada pelo binómio fluxos potenciais e capacidade económica das populações instaladas nas áreas servidas. A AE de Cascais é apontada como uma infra-estrutura rentável (indicador confortável para a concessionária), embora só a partir de 1988.

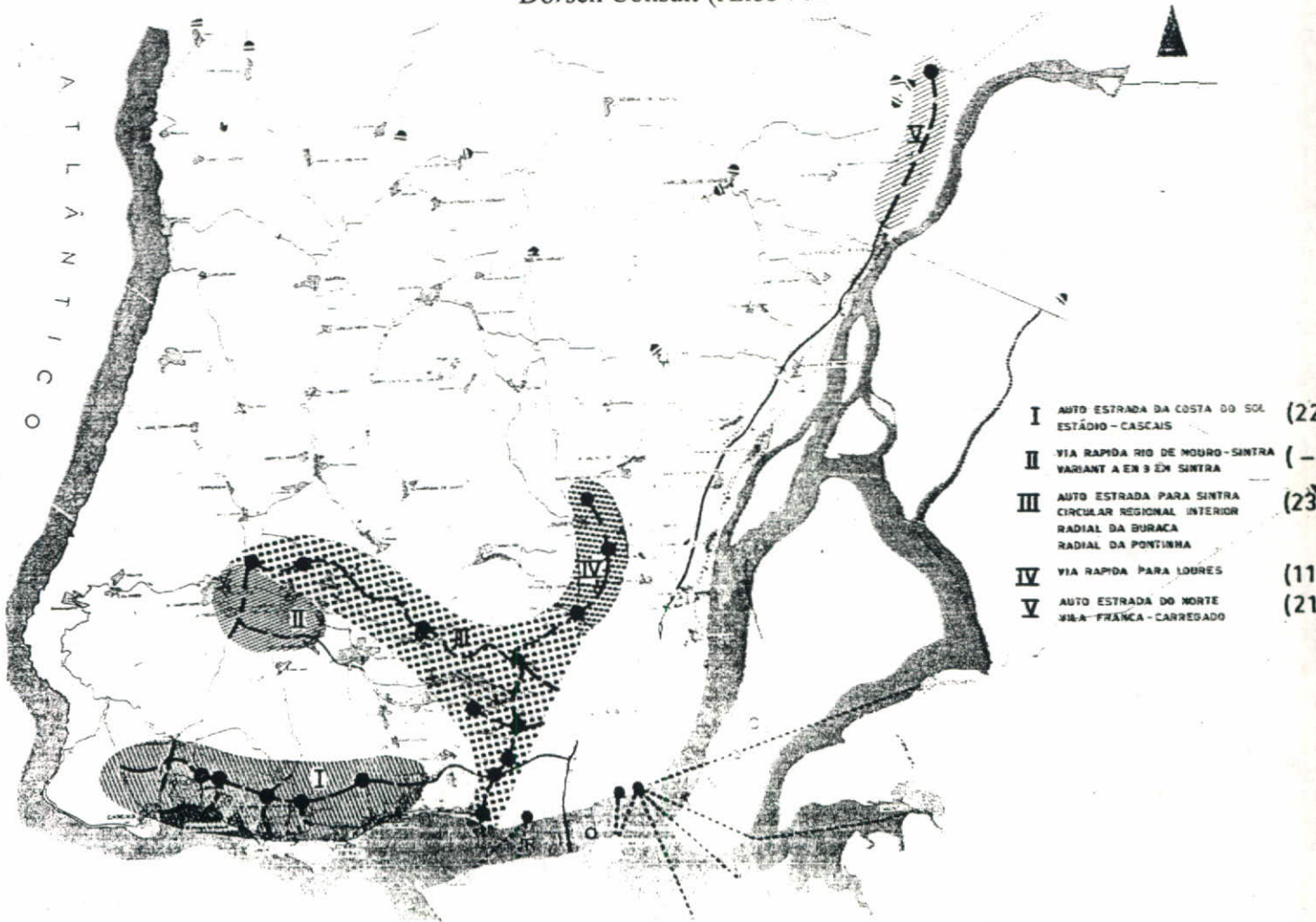
No Estudo de Transportes da Região de Lisboa/Plano de Transportes da Região de Lisboa, da DGTT/Institut de Techniques des Transports de Lausanne, aprovado em 1980, os pressupostos conceptuais e metodológicos diferem dos anteriores. Aposta na

---

<sup>9</sup>São ponderados os seguintes projectos: via-rápida para Loures; AE do Norte (Vila Franca-Carregado); AE da Costa do Sol (Estádio-Cascais); AE de Sintra + a Circular de Algés a Olival Basto, excluídas as radiais da Buraca e da Pontinha; AE do Sul (Fogueteiro-Setúbal), circular de Setúbal e via-rápida para o Barreiro; e a Ponte do Beato.

integração entre a ocupação do solo e o sistema de transportes, de modo a minimizar

Fig. 24 - Projectos viários na AML-N avaliados no estudo da  
Dorsch Consult (Anos 70)



Fonte: JAE/Dorsch Consult (1973) - Transportation Study of Lisbon Region

as necessidades de deslocação e a otimizar as condições das que se têm de realizar e é dada prioridade aos transportes colectivos em meio próprio. Para o sector oeste da periferia, a auto-estrada de Cascais não é considerada fundamental: acentuaria a tendência concêntrica da rede regional, que o plano tenta substituir por uma estrutura radio-concêntrica, além de arrastar a urbanização do território atravessado, cujos impactes não estavam avaliados. Assim, o programa de acção para aquele sector da periferia, propõe, no âmbito das infra-estruturas rodoviárias, a melhoria das condições de exploração da Marginal Algés/Cascais; o alargamento e reconstrução do eixo E/O entre a EN117 e a EN9 e a construção da CREL. A maior atenção estava centrada na beneficiação dos transportes colectivos, nomeadamente pelo aumento de capacidade da linha férrea e melhoria da sua conexão com os transportes urbanos, com relevo para o metropolitano; pela reestruturação e hierarquização da rede de autocarros e criação



de *interfaces* rodo-ferroviários.

Assim, poucos traços são comuns aos dois estudos: o estudo da JAE/Dorsch é orientado para a estrutura regional rodoviária e aposta num planeamento estratégico a médio/longo prazo; o estudo da DGTT/ITEP, multimodal, prioriza os modos de transporte colectivos e apoia-se num planeamento operacional para sustentar as decisões no curto e médio prazos.

Entre o lançamento dos estudos e a sua conclusão, as mudanças políticas ocorridas na sequência de Abril de 1974 conferiram importância distinta às propostas aí defendidas. Quando os estudos se iniciaram, reinava uma euforia em redor das auto-estradas; o espírito trazido pela "revolução" veio dar mais força à perspectiva que favorece o transporte colectivo. As posturas divergentes dentro da administração central quanto à política de transportes a privilegiar na região de Lisboa manter-se-ão até aos primeiros anos da década de 80 e vão influenciar a conclusão da auto-estrada de Cascais (ver cap. VI).

### 3. MEIOS DE EXECUÇÃO

Os meios de execução disponibilizados pelo Governo para concretizar as propostas rodoviárias na Costa do Sol sofreram oscilações acentuadas ao longo do tempo. A formulação inicial ocorreu num contexto muito favorável: o MOP dispunha de verbas avultadas para aplicar em obras públicas, onde as estradas ocupavam lugar de destaque. O abandono daquela política depois da II Guerra Mundial repercutiu-se na capacidade de realização daquele departamento. A debilidade financeira a que o MOP foi remetido durante décadas, apenas alterada nos anos 80, permite compreender duas atitudes: evidente preocupação em apenas viabilizar as ligações a Lisboa (Marginal e AE); envolvimento de uma entidade privada na conclusão da auto-estrada de Cascais, associada à concessão da sua construção e exploração.

#### 3.1 O financiamento directo do Estado

A Marginal constitui o primeiro investimento rodoviário do Estado Novo na Costa do Sol. O elevado custo do projecto decorreu das características técnicas da via (duas faixas em cada sentido) e da sua localização (marginal à linha da costa, o que exigiu estruturas especiais, e expropriações em áreas urbanas), bem como do arranjo dos espaços contíguos (muros de suporte, ligações às praias e à rede viária dos aglomerados ribeirinhos, electrificação).

Apesar dos meios que o MOPC então detém, Agache apresenta o sistema de portagem como uma fórmula de financiamento possível para a auto-estrada do Estoril, talvez por pensar improváveis (ou socialmente injusto) mais gastos públicos num território já com boa acessibilidade a Lisboa. Duarte Pacheco rejeita aquela solução e opta pelo investimento directo no troço até ao Estádio Nacional, sem imputar aos utentes custos adicionais, talvez por considerar que a aplicação de uma taxa retirava brilho a uma das grandes obras do regime. De facto, nos (poucos) quilómetros de auto-estradas construídos na década de 60, as dificuldades de investimento obrigam o Estado a introduzir o pagamento da portagem, como forma de iniciar a modernização da rede viária. Deste modo, a Costa do Sol surge favorecida no contexto regional: é dotada com uma infra-estrutura qualificada e a administração suporta os encargos daí decorrentes, enquanto nos restantes eixos suburbanos nem a rede existente é beneficiada.

### 3.2 O regime de concessão

Como já foi dito, no final dos anos 60 o Estado adopta o regime de concessão para financiar a rede nacional de auto-estradas. No primeiro concurso para atribuição da concessão são integradas cinco auto-estradas da região de Lisboa, entre as quais a AE Estádio-Cascais (quadro 10).

Quadro 10- Rede de auto-estradas a concessionar na Região de Lisboa segundo os concursos de concessão

Designação	1º Concurso (1970)		2º Concurso (1972)	
	Extensão	Entrada ao serviço	Extensão	Entrada ao serviço*
AE do Oeste - lanço Lisboa-Malveira	20 Km	1973	---	---
AE da Costa do Sol - lanço Estádio Nacional-Cascais	20 Km	1974	20 Km	1975
AE do Sul - lanço Fogueteiro-Setúbal - acesso ao novo Aeroporto	25 Km	1975	25 Km	1979
	10 Km	1975	---	1981
AE Lisboa-Sintra	20 Km	1976	---	---

\* Decreto-Lei 467/72, de 22 de Novembro (Base II).

O segundo concurso traz uma mudança radical às pretensões iniciais do Governo. Na margem norte da AML apenas a AE de Cascais permanece no conjunto a concessionar, pela certeza da sua rentabilidade face aos volumes de tráfego previstos, pois serve o eixo suburbano residencial de nível socio-económico mais elevado, com



maior taxa de motorização e com maior disponibilidade para utilizar o transporte privado nas deslocações pendulares diárias. Por outro lado, a expansão urbana registada nos anos antecedentes augura perspectivas optimistas para o futuro, sendo dada como certa a manutenção das tendências e até a intensificação da ocupação. O modelo de organização espacial vigente - Lisboa centralizadora do emprego e o eixo oeste subúrbio residencial das classes média e alta - é considerado imutável e muito favorável aos objectivos sectoriais em causa. Nesta perspectiva compreende-se a inclusão da AE do Estoril nos troços prioritários, juntamente com a auto-estrada do norte, a "coluna vertebral" do país industrializado. Apontada no estudo da Dorsch Consult como a auto-estrada mais rentável, a entrada desta ao serviço é desejada pelas duas entidades envolvidas: pela Brisa, que antevê a possibilidade de recuperar rapidamente o investimento; pelo Governo, que concretiza o projecto adiado desde os anos 30, e assim resolve a sobrecarga de utilização da Marginal e dá um impulso à viabilização da concessão, além de reduzir as despesas em "receitas garantidas".

O prolongamento da via é também do agrado das entidades ligadas à política urbanística: a DGSU e as câmaras municipais de Cascais e Oeiras ficam libertas dos constrangimentos que inibem o alastramento da mancha urbana para lá da auto-estrada projectada. Uma vez a infra-estrutura instalada, não se pode menosprezar a acessibilidade gerada e, por isso, o acréscimo das expansões está justificado.

As condições de execução desta via estão agora garantidas e tudo indica que a obra será, finalmente, concluída. Apesar da concessão, a AE acarreta ainda despesas directas para o orçamento do Estado, associadas à necessidade de vias complementares para assegurar a sua inserção com a rede viária da cidade. Por isso, no IV Plano de Fomento (1974-1979) é orçamentado o nó de Monsanto e do troço da CRIL, entre Miraflores e a Buraca, isto é, beneficiando, mais uma vez, apenas as ligações da Costa do Sol com a cidade.

#### 4. O PROCESSO DE DECISÃO

Na definição da política rodoviária da Costa do Sol sobressai o protagonismo da JAE ao longo do tempo, em conformidade com as competências que lhe estão atribuídas ao nível nacional. Porém, é evidente que a política urbanística dos anos 30 influenciou o traçado e a natureza da via interior de ligação a Lisboa. Num primeiro período (anos 30/40) são notadas preocupações de articulação entre as componentes urbanística e rodoviária, facilitada pela mesma tutela ministerial e pelo empenho de coordenação revelado por Duarte Pacheco. Nos anos 60 assiste-se ao afastamento progressivo das

duas entidades (que permanecem sob a mesma tutela), cada qual procurando libertar a sua actuação dos constrangimentos impostos pela outra.

A concessão das auto-estradas traz para o processo de decisão um novo actor, a empresa concessionária, que tem um papel decisivo na integração da AE da Costa do Sol entre as primeiras prioridades de execução, na sequência do conceito de "receitas garantidas" que conseguiu introduzir no contrato de concessão. Temos agora uma entidade privada envolvida, sob a tutela técnica da JAE. A entidade com responsabilidade no planeamento do território metropolitano (DGSU) não é ouvida nem se manifesta perante a eminência da obra e as câmaras municipais não têm poder de decisão sobre os projectos da administração central (mas a auto-estrada vem favorecer as condições de ocupação no interior dos concelhos servidos, correspondendo aos objectivos de desenvolvimento urbano desejado pelas administrações locais). Assim, a JAE age isoladamente, adaptando a infra-estrutura às funções suburbanas do eixo, sem que haja idêntica preocupação por parte da entidade competente relativamente ao instrumento urbanístico em vigor. Estando os dois departamentos centrais integrados no Ministério das Obras Públicas, é lícito concluir que este subordina a futura política urbanística à perspectiva rodoviária, impondo o prolongamento da auto-estrada como futura directriz do desenvolvimento urbano no sector oeste.

## 5. SÍNTESE E CONCLUSÕES

As deficientes condições de acesso ao sector oeste da periferia de Lisboa constituíram um dos motivos iniciais para a intervenção pública naquele território, já que a existência de boa acessibilidade era tida como essencial no projecto de valorização turística em marcha. Nesta sequência, nasce o projecto da Marginal, que suscita o lançamento dos estudos urbanísticos para a Costa do Sol. A JAE concebe uma rede ortogonal ajustada, pelo plano urbanístico, ao modelo de organização espacial. A modificação aí introduzida respeita à radial interior, convertida em "auto-estrada turística": o traçado é aproximado do litoral, vários nós asseguram a ligação aos aglomerados ribeirinhos e o seu término é fixado na proximidade do Estoril. Trata-se de um eixo viário de prestígio, para servir a estância balnear e turística e fazer a ligação entre Lisboa e os núcleos residenciais a oeste, tidos como a "natural expansão da cidade". Os volumes de tráfego previsíveis não justificam a via; a JAE acolhe bem a alteração, pela inovação que lhe está subjacente, mas o desfaseamento de concepções revela-se logo, já que o departamento rodoviário defende o seu prolongamento até Cascais. A construção da marginal e da auto-estrada até ao Estádio Nacional, no



primeiro quinquénio dos anos 40, faz com que a Costa do Sol detenha a melhor acessibilidade na região. Depois dos anos 60, com o estabelecimento da rede viária regional, os propósitos de valorização daquele território persistem, revelados pelas prioridades de execução estabelecidas. Esta postura transitou para a rede de auto-estradas concessionadas, onde a AE da Costa do Sol surge de novo como prioritária.

Foi a melhoria da acessibilidade que provocou a 1ª intervenção pública na Costa do Sol; mas a perspectiva de uma frente de urbanização, deixada aberta aos estímulos do mercado, acabou por estar na origem do lançamento da política urbanística. Esta influenciou decisivamente algumas propostas (caso da auto-estrada), mas é a JAE que fixa a concepção geral da solução, integrada (e adaptada) pelos planos urbanísticos. Esta articulação entre as componentes urbanística e rodoviária mantém-se até aos anos 60. A cooperação rompe-se com a explosão suburbana iniciada no virar para a década de 60: a JAE não é dotada de meios financeiros para executar as obras previstas; a DGSU continua a aprovar uma expansão urbana à margem do plano em vigor que os responsáveis políticos recusam rever.

As mudanças estruturais e funcionais entretanto ocorridas na região alteram radicalmente as funções da via, convertendo-a numa auto-estrada suburbana. A via concessionada é adaptada às novas condições de ocupação, mas não há qualquer preocupação em rever o modelo urbano vigente, acautelando os efeitos inevitáveis sobre o uso do solo suscitados pelo novo eixo de expansão. A auto-estrada concessionada formaliza, pois, a ruptura entre a política urbanística e rodoviária da Costa do Sol, que Duarte Pacheco tanto prezara. A auto-estrada é agora vista como directriz para ordenar a futura ocupação, pois as externalidades esperadas (intensificação da urbanização) são tidas como positivas: o acréscimo de fluxos reverte também a favor do Estado, já que reduz as participações em "receitas garantidas" à concessionária; a possibilidade de eventuais consequências negativas não é equacionada. Para minimizar os gastos com a construção da infra-estrutura, a administração sacrifica objectivos no campo do ordenamento territorial e confirma a importância que coloca nas acções sectoriais.

A política urbana ocorre sempre sob a tutela do MOP, embora envolva dois departamentos autónomos, ligados à urbanização (inicialmente o Gabinete do Plano da Costa do Sol e, quando este foi extinto, a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização) e às infra-estruturas rodoviárias (Junta Autónoma das Estradas). Embora episodicamente a componente urbanística tenha assumido o papel central na política urbana da Costa do Sol, a questão rodoviária sobrepõe-se sempre aos





objectivos da primeira, quando a administração tem disponibilidade financeira para levar por diante as obras previstas. Assim, embora a "auto-estrada turística" tenha poucas semelhanças com a "auto-estrada suburbana", a mudança é vista como adequação às novas condições de organização do território e a solução mais apropriada ao escoamento do tráfego e à melhoria da acessibilidade. Não há dúvidas quanto ao problema (congestionamento da Marginal) e à solução (infra-estrutura de grande capacidade para drenar os fluxos). O atraso na execução decorre da falta de meios financeiros; uma vez estes encontrados, os obstáculos desaparecem. Não se tem como importante que no interregno de 40 anos entre a proposta inicial e a proposta em vias de implementação tenha havido mudanças profundas na ocupação do território atravessado pela via, que deveriam implicar a revisão do modelo de organização urbana para o território da Costa do Sol.

a concretização das opções assumidas.

A política urbana executada ficou muito aquém das expectativas criadas pelos objectivos apontados para aquele território. A evidência empírica revela desvios acentuados entre as intenções aprovadas e as práticas ocorridas, quer na componente urbanística, quer na componente rodoviária. As dificuldades surgidas apresentam facetas distintas nas duas políticas: na urbanística a concepção do modelo está, numa primeira fase, circunscrita a um departamento directamente dependente do Ministro das Obras Públicas e, *a posteriori*, admite o envolvimento das administrações locais. Ao contrário, a dispersão da execução é grande, envolvendo entidades públicas (as câmaras municipais e outros departamentos estaduais) e privadas (os proprietários da terra) até então estranhas ao processo e ao qual não se sentem vinculadas, já que os seus interesses poucas vezes estão aí representados. A antevisão dos efeitos da aplicação gera, por vezes, resistência ou mesmo oposição ao seu avanço, nos moldes em que está equacionada. Na política rodoviária as dificuldades prendem-se com a escassez de recursos para a sua viabilização, que se repercute na priorização das obras e, posteriormente, no conflito com outras políticas. As anomalias que sobressaem minorizam, contrariam ou colocam em risco princípios básicos defendidos na formulação: desenvolvimento urbano diferente do previsto (no uso, na forma), abandono de elementos essenciais do modelo territorial (cordão verde de protecção, de Monsanto a Cascais, rede viária estruturante, equipamentos), desfasamento temporal das execuções (auto-estrada).

A constatação das discrepâncias referidas obriga a orientar a pesquisa no sentido de encontrar respostas para duas interrogações: qual o papel da implementação na reconfiguração das políticas; quais os factores que permitem explicar os desajustamentos detectados. Sendo assim, a Parte 3, designada de As Acções Públicas na Costa do Sol, aborda a implementação, separadamente, da política urbanística e da política rodoviária. Na primeira a atenção centra-se, por um lado, nas características essenciais da gestão urbanística ao longo do período analisado, onde são referenciados o contexto, as tendências face à política formulada e o papel dos principais intervenientes; por outro, no modo como a política vai sendo (re)construída através do processo negocial, colocando a tónica nas estratégias individuais desenvolvidas, face aos intervenientes. Na componente rodoviária, a análise diz respeito apenas à implementação da auto-estrada, o único elemento da rede viária proposta que, depois dos anos 40, mereceu da administração esforços no sentido de ser viabilizada.

Pretende-se demonstrar que a política formulada é remetida para simples instrumento



### PARTE 3 - AS ACÇÕES PÚBLICAS NA COSTA DO SOL

A formulação de uma política urbana é a expressão pública da vontade de intervir e do rumo a prosseguir pelo Estado para alcançar determinados objectivos na unidade espacial de referência, mas não é garantia que tal se efective ou que ocorra como aí delineado. Os mecanismos de transformação do território apoiam-se na relação entre os projectos e as concretizações; e a capacidade efectiva de intervenção da administração revela-se não pelo que esta diz fazer, mas pelas suas acções e omissões na regulação social. Uma vez a política gizada e aceite, o Estado reserva para si a exclusividade do protagonismo na implementação ou admite a interferência de outros actores, a quem determina o desempenho e fiscaliza a conduta. Ao contrário, em qualquer momento pode adiar *sinae dia* ou mesmo desvincular-se das obrigações que atribuiu a si próprio, inviabilizando os propósitos em que se dizia empenhado. Assim, mais do que um guião para a acção futura do Estado, uma política pública é sobretudo um instrumento de poder, que lhe permite repartir benefícios e controlar a actuação de terceiros. A viabilidade da política mede-se pela coerência do projecto, patenteada na articulação entre objectivos, meios e soluções, sempre relativos a um território.

A abordagem metodológica da implementação da política urbana tem que acautelar duas peculiaridades que lhe estão inerentes:

- tratar-se de um conceito relativo (Alterman, 1982:228), pois a sua avaliação processa-se face à política de referência e às entidades envolvidas;
- ser uma etapa potencialmente conflituosa, porque a eminência da materialização de uma intenção pode interferir com outras actuações, comprometendo-as ou mesmo inviabilizando-as, o que gera resistências até então desconhecidas ou apenas esboçadas por parte das entidades afectadas de modo negativo. Esta circunstância recria o contexto de acção, mais complexo, onde é difícil apreender os interesses em jogo.

Assim, os resultados são descritos face às políticas formuladas, mas ponderados segundo a óptica dos diferentes intervenientes, o que permite leituras distintas, já que o sucesso de uns pode constituir o fracasso de outros.

A aprovação da política urbana para a Costa do Sol é a afirmação do sentido que a administração pretende imprimir à evolução daquele território. A disponibilização de medidas excepcionais demonstram o empenho colocado naquela intervenção pública. Sendo conhecidos os objectivos visados e os modelos que os consubstanciam, é essencial caminhar para a análise os processos que conduziram à sua execução, isto é,

de legitimação, constituindo a implementação uma etapa essencial no (re)desenho da política. Esta ideia é corroborada por duas evidências que se procuram comprovar:

- no domínio urbanístico, a administração utiliza o plano com um duplo sentido:
  - a) quando as pretensões particulares estão em conformidade com o instrumento em vigor, estão assegurados os objectivos que presidiram à sua concretização;
  - b) quando ocorrem desajustamentos (cada vez mais frequentes à medida que se caminha para o horizonte do plano) não há uma preocupação efectiva para a sua adequação. O plano tem a virtualidade de conferir à entidade que o gere autoridade para intervir na área, assegurando-lhe o envolvimento no processo de decisão.
- no domínio rodoviário, onde apenas estão entidades públicas (o período da Brisa enquanto empresa privada é insignificante), o que sobressai na conflitualidade gerada em redor da construção/suspensão/adiamento da auto-estrada demonstra que a preocupação central de cada entidade é fazer vingar os seus objectivos, remetendo para um plano secundário a procura de uma solução que consiga compatibilizar vários objectivos em causa.

Neste sentido, a pesquisa é orientada para conhecer:

- a influência do contexto sobre o evoluir do processo de implementação;
- a estrutura decisional agora interveniente;
- a partilha de responsabilidades entre entidades públicas e privadas e o grau de comprometimento a que estão vinculadas;
- os meios necessários para levar por diante as acções, o momento em que devem estar disponíveis, quem os detém e quem os pode mobilizar;
- a repartição dos benefícios e dos prejuízos da sua aplicação ou da sua suspensão e as externalidades que potenciam.

As diferenças na implementação entre uma política urbanística e uma política sectorial decorrem da natureza específica de cada uma (a primeira integrada, a segunda sectorial), do número e diversidade de actores envolvidos, dos meios a mobilizar e dos tempos de execução. Por isso os elementos a estudar em cada caso são distintos. Mas em ambos se identificam os desvios face aos princípios e ao processo estabelecido, as causas e os mecanismos que deram origem ao resultado final.





## V- A GESTÃO DA POLÍTICA URBANÍSTICA

O objectivo visado é acompanhar a execução da política urbanística entre 1937 e 1974 nas suas múltiplas componentes e perceber como a administração dá seguimento às suas decisões. A análise centra-se no Estado; o comportamento dos particulares só interessa enquanto seus interlocutores na concretização da política.

Ao conceito de gerir está associada a interferência no processo de transformação do território. É o reflexo de objectivos de política urbana, nem sempre formalizada em plano, da sua relação com os instrumentos de suporte (planeamento urbanístico) e as medidas administrativas que tornam possível a sua implementação. Trata-se de uma acção que vai decorrendo, daí a importância do factor tempo (sobretudo do que este acarreta) na globalidade da gestão do plano.

A gestão apoia-se nos instrumentos urbanísticos já descritos, em procedimentos formalizados, na partilha de responsabilidades pelos intervenientes no processo, na iniciativa dos proprietários fundiários e no seu conteúdo. É da conciliação destas componentes que se constrói e transforma o território.

A partilha da execução está pulverizada por um número indeterminado de participantes ausentes na concepção do modelo: os públicos, ligados à concretização de infraestruturas e equipamentos colectivos; os particulares, porque proprietários do solo. A sua chegada envolve sistemas de valores, meios e estratégias não ponderados. Desenha-se um contexto até aí desconhecido, diferente do teoricamente esboçado. As perturbações têm origem diversa: incutidas pela própria lei, regras vinculativas para os particulares; indicativas para a administração. O período e a execução de cada uma das componentes é diferente, o que conduz a desajustes.

Em geral, a política urbanística é vista como um plano (documento gráfico) e um regulamento (documento normativo), que constituem os instrumentos da implementação de um modelo territorial a que se pretende chegar. Mas o plano, documento estático temporalmente referenciado, é susceptível de desactualização rápida. Assim, mais do que a organização estabelecida, são os objectivos que o enformam que importa ter presentes. Na avaliação dos efeitos, a atenção deve centrar-se mais nos princípios e menos na forma, pois esta pode ter diversas configurações obedecendo às mesmas regras. É quando estas são questionadas que a política precisa de ser revista.



O acompanhamento da concretização pelas entidades responsáveis admite dois entendimentos:

- estar associado ao planeamento tradicional, onde na implementação apenas tem lugar o cumprimento rigoroso da solução desenhada. A entidade que acompanha a execução tem uma função policial, de fiscalização. Não são admitidos desvios ao plano e a preocupação formal é garantir a legalidade do processo. É o controlo da execução do plano, que em contextos dinâmicos rapidamente se torna inviável: ou o seu cumprimento é imposto por um poder autoritário, o que atrofia o desenvolvimento em curso; ou é pontualmente desrespeitado, e logo abandonado, por incapacidade para reajustar a solução;
- ter por base um processo de planeamento, entendido como uma atitude, uma atenção permanente sobre o que acontece no território. Esta postura envolve objectivos, programas, orçamentos e concretizações, avaliados no conjunto, e flexibilidade para se adaptar às dinâmicas que vão surgindo. Só nesta acepção é correcto falar de gestão do território.

Na Costa do Sol importa saber qual a atitude da administração no acompanhamento do plano e os resultados subsequentes.

## 1. DO MODELO À CONCRETIZAÇÃO

A análise da gestão urbanística pressupõe a avaliação do comportamento das entidades nesta fase do processo. Está em causa perceber como o plano condiciona a acção dos actores privados, como estes se comportam perante aquelas directrizes e como a administração reage nas situações de afastamento às orientações do plano. Assim, começ-se por analisar os instrumentos que apoiaram a actuação dos actores envolvidos e, posteriormente, por avaliar os aspectos essenciais que marcaram a gestão.

### 1.1 Os instrumentos

Os instrumentos públicos reguladores da transformação do uso do solo na Costa do Sol têm configurações e vínculos diversos. A primeira directiva data de 1935 e fixa, a particulares e organismos públicos, as bases de urbanização daquele território: obrigatoriedade de consulta ao Gabinete do Plano sobre as normas em vigor, venda de lotes e construção de habitações só admitida após a aprovação dos projectos; densidade máxima de 40 fogos/ha; imposição da reserva de espaços para fins de interesse geral; traçado das vias e dimensionamento dos quarteirões sujeitos a requisitos normalizados. São recusadas as pretensões em terrenos impróprios para a

habitação ou que desrespeitem as directrizes dos estudos preliminares de Agache. A medida procura não comprometer as soluções urbanísticas em preparação e, simultaneamente, dar continuidade às dinâmicas locais. Estas regras passam a vigorar com a entrada em funcionamento do Gabinete (1937) e persistem mesmo depois de realizados os planos de urbanização.

A aprovação do Plano da Costa do Sol, em 1948, traz outro contexto legal às condições de urbanização: um plano desenhado, associado a um regulamento rígido e complexo, que parametriza ao pormenor a acção dos particulares. Este instrumento sofre apenas alterações pontuais na revisão do plano.

A partir dos anos 50, mas com maior intensidade na década seguinte, surgem estudos de alteração ao PUCS, promovidos pelas câmaras municipais, com apreciações diversas da tutela: aprovados; com parecer favorável para posterior desenvolvimento; recusados; sem apreciação superior. A maior parte tem carácter expedito e poucos se enquadram na legislação do ante-plano de urbanização que deveriam respeitar. Independentemente da sua validade legal, constituíram apoio indiferenciado à gestão, sendo evocados para defender propostas aí explicitadas, e esquecidos, sob o argumento da não aprovação ou de desactualização, quando os interesses em jogo não tinham aí representação.

Paralelamente aos documentos da administração, os particulares detêm meios próprios de intervenção, embora tenham sofrido mudanças ao longo do tempo. Até 1936 podiam promover a urbanização das suas propriedades. Aliás, admitia-se até a possibilidade de recurso às verbas do Fundo de Desemprego, em condições iguais às autarquias<sup>1</sup>, para realizar as obras de urbanização. O Código Administrativo de 1936-1940 acaba com tal prerrogativa, e essa interdição prolongar-se-à durante quase trinta anos. Assim, entre 1936 e 1965 aquelas pretensões têm de inserir-se nos planos em vigor. Na sua ausência, as câmaras municipais são obrigadas a desenvolver "ante-planos de urbanização" que enquadrem as intenções expressas. Deste modo, a definição das expansões urbanas e das regras a respeitar é privilégio exclusivo da administração. Uma vez cumprida esta condição, as câmaras municipais celebram "contratos de urbanização" com os particulares, mediante os quais estes infra-estruturam os terrenos que pretendem vender, em contrapartida de benefícios, nomeadamente a isenção ou redução dos encargos de mais-valias<sup>2</sup>. Esta actuação enquadra-se num urbanismo intervencionista, só possível com uma estrutura de poder

<sup>1</sup>Artº 10 do Decreto 21697, de 30 de Setembro de 1932.

<sup>2</sup>Ver, a este propósito, o preâmbulo do Decreto-Lei 46673.



centralizada, capaz de controlar o processo. Entendia-se, então, que a transformação da área urbana estava repartida por três etapas - planeamento, expropriação, construção. A cronologia das acções colocava as câmaras no comando do processo de urbanização e afastava os proprietários fundiários. Deste modo, a iniciativa privada ficava subordinada ao interesse público. É a vigência desta determinação que justifica o aparecimento de alguns estudos camarários (p.e. o Ante-Plano de Urbanização de Carnaxide), elaborados para dar seguimento a intenções concretas.

Com a consagração na lei do loteamento urbano em 1965, é reconhecido aos particulares o direito de urbanizar os seus terrenos na ausência de plano eficaz. Assim, as operações que tenham por finalidade a divisão de uma propriedade, em zona rural ou urbana, em lotes destinados à construção de habitação, de unidades comerciais e industriais, dependem de uma licença camarária, titulada por alvará de loteamento. Este discrimina as condições a que o proprietário fica sujeito, desde os condicionamentos urbanísticos até às áreas de cedência para equipamentos, acordadas pelas partes envolvidas (particulares e câmara municipal). As câmaras libertam-se da obrigatoriedade de enquadrar as pretensões urbanísticas dos detentores do solo e os loteamentos aparecem disfarçados de "Planos" ou "Ante-Planos de Urbanização", sendo por vezes difícil distinguir entre os instrumentos públicos e as propostas privadas.

A consolidação dos direitos dos proprietários fundiários altera o processo de urbanização. Nas áreas rurais está-lhes aberta a possibilidade de qualificar (como urbano) e ordenar o solo; nas áreas urbanas, compete-lhes organizar o espaço, dentro dos parâmetros ditados pelo zonamento e os índices de ocupação. O loteamento urbano converte-se no principal instrumento urbanístico, restando à administração viabilizar e fiscalizar a actividade dos agentes privados. O promotor cede o indispensável para materializar a sua operação (os espaços para arruamentos, estacionamento e equipamentos) e pode dispor do restante terreno, que organiza de molde a maximizar o seu aproveitamento. F. Gonçalves (1992:3), citando Garcia de Enterria e Parejo Alfonso (1979:97) coloca a dicotomia entre o urbanismo, enquanto "função pública" e enquanto "somatório de faculdades privadas". As operações de loteamento assentam na acção privada ligada ao direito de propriedade, com prejuízo da "dimensão pública do planeamento": o proprietário-loteador exerce funções de planeamento (ordenamento e qualificação do solo), normalmente atribuídas ao município, e é-lhe dada liberdade para organizar o espaço urbano dentro das extremas da sua propriedade, ficando por garantir a articulação com o espaço envolvente. O planeamento urbanístico passa a adaptar-se às propostas dos particulares e não o



inverso.

A aplicação sistemática daquele diploma revelou-se negativa no crescimento dos aglomerados. A sua revogação em 1973<sup>3</sup> pretende estabelecer um controlo mais apertado sobre a actuação dos particulares, nomeadamente um combate à retenção do solo já aprovado para urbanização, fixando prazos aos alvarás e permitindo que as câmaras interviessem em situações de incumprimento. São ainda fixadas as cedências mínimas obrigatórias para a instalação de equipamentos colectivos, em função do número de fogos e da dimensão do aglomerado onde se irão criar<sup>4</sup>. A lei não trouxe os resultados esperados, dado o seu frequente incumprimento pelos proprietários - redução do quantitativo obrigatório (quase sempre tendo os 50 m<sup>2</sup>/fogo como referência, mesmo nas situações que justificam a aplicação do parâmetro mais elevado), fragmentação das cedências em parcelas (leia-se terrenos sobrantes) que individualmente não dispõem da dimensão necessária, inclusão de áreas que não têm a ver com o fim em causa - de arruamentos, estacionamento, logradouros, em terrenos inadequados à ocupação (em linhas de água, vertentes acentuadas, exposições a norte, etc.). Apesar das regras agora conhecidas, a administração, central e local, é permissiva face a estas irregularidades, o que mais tarde força o recurso a subterfúgios para conseguir as áreas necessárias, a que os promotores estavam obrigados.

A importância conquistada pelos promotores na transformação do espaço urbano da Costa do Sol, na sequência do não envolvimento das câmaras no processo de urbanização, impõe o recurso a fontes documentais até aqui ignoradas, que traduzam o que acontece e a forma como acontece. Neste sentido torna-se imprescindível consultar:

- as propostas dos particulares sobre a ocupação do solo urbano em desacordo com o PUCS e os estudos camarários e as justificações que as suportam;
- o processo administrativo a que é sujeita cada pretensão, com vista à decisão final (de aceitação ou rejeição): a instrução, tramitação e evolução temporal; a fundamentação e o sentido dos pareceres das entidades intervenientes, ou seja, como cada um "lê" a solução em causa, face aos seus próprios objectivos; a permanência ou alteração das propostas de partida.

A dimensão do universo, composto pela totalidade dos pedidos de loteamento e construção entrados nas Câmaras Municipais de Cascais e Oeiras e/ou na Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização no período em observação, impõe o recurso ao

<sup>3</sup>Decreto-Lei 289/73, de 6 de Junho; P 678/73 e P 679/73, de 9 de Outubro.

<sup>4</sup>Segundo a P 678/73, de 50 m<sup>2</sup>/fogo ou 70 m<sup>2</sup>/fogo, respectivamente, se o loteamento se situasse, ou desse origem, a aglomerados urbanos com menos ou mais de 2500 habitantes.



estudo de casos. Esta circunstância coloca, de imediato, dúvidas sobre o critério que deve apoiar a selecção e a representatividade dos escolhidos. A triagem baseou-se numa metodologia expedita, desenvolvida na sequência seguinte:

- a inventariação dos factores de classificação adequados a todo o tipo de promoção urbana (loteamentos, construção);
- a selecção de atributos que, no território da Costa do Sol, podem caracterizar cada factor;
- a conjugação das componentes acima referidas (factores/atributos) permitiu construir uma grelha tipológica que sintetiza os "perfis-tipo" das intervenções privadas (quadro 11);
- a identificação, a partir do reconhecimento no terreno, de "urbanizações" ou de edifícios que se enquadrassem naquela tipologia. Assim, a todas as "situações possíveis" teoricamente definidas corresponderam projectos concretos. As "grandes urbanizações" (acima dos 500 fogos) mereceram uma atenção particular, não só porque individualmente têm um impacte forte no território, mas também porque aí é possível encontrar exemplos mais diversificados.

Quadro 11 - Tipo de promoção urbana: variáveis de caracterização

Factores	Atributos
Dimensão da pretensão	Em função da área ocupada e /ou do número de fogos; foram consideradas situações muito diferentes, tendo como extremos 1 lote - 1 fogo e dezenas de hectares - milhares de fogos.
Localização	Núcleo Algés-Carnaxide/eixo de Cascais Litoral/interior Área urbana/área rural Área consolidada/área de expansão Concelho de Cascais/Concelho de Oeiras
Uso urbano dominante	Residencial Turístico Industrial
Tipo de pretensão	Loteamento Construção isolada
Tipologia dominante dos edifícios	Unifamiliar Plurifamiliar
Promotor	Iniciativa pública Iniciativa privada
Referência temporal	Início do processo/data da primeira aprovação
Situação face ao plano	Cumprimento do plano Derrogação do plano
Situação legal	Aprovado Aprovado com condicionamentos/recusado

O recurso ao trabalho de campo excluiu as pretensões dos promotores que não mereceram aprovação. Porém, estas têm, no conceito de política pública aqui adoptado, um significado importante, pelo que a sua consideração foi acautelada. Assim, para colmatar a deficiência, efectuou-se uma consulta aleatória dos processos nos arquivos da CMO<sup>5</sup> e da DGSU<sup>6</sup>, para identificar pretensões rejeitadas ao longo do tempo.

Das centenas de processos consultados, seleccionou-se um conjunto (ver listagem Anexo IV), que constituiu a amostra-suporte da pesquisa. Nesta segunda triagem foram eleitos os processos administrativos melhor instruídos, desde a apresentação da proposta de ocupação e as eventuais alterações ocorridas até aos pareceres e decisões das entidades participantes<sup>7</sup>. Os elementos em análise incidem sobre o respeito ou a derrogação do plano; o sentido das mudanças e a sua evolução temporal; os benefícios concedidos pela administração e as "contrapartidas" exigidas aos promotores; os fundamentos dos pareceres das entidades na apreciação e a sua influência na decisão. Os exemplos ilustram diferentes procedimentos relativamente às pretensões, a natureza dos interesses envolvidos, o modo como a política formulada vai perdendo importância. O objectivo principal é tipificar situações e compreender processos de decisão correspondentes à construção do território, face à diversidade dos actores envolvidos e dos interesses que representam.

## 1.2 As tendências da gestão

### 1.2.1 A gestão sem plano eficaz (de 1937 a 1948)

As preocupações do Gabinete da Costa do Sol, desde o início do seu funcionamento (1937), são circunscrever os perímetros urbanos, evitando a dispersão da construção, manter as tipologias unifamiliares, respeitar alinhamentos e assegurar os logradouros. Tem como referência os índices urbanísticos apontados na Lei 1909 de 1935 e os planos de urbanização que está a elaborar para os aglomerados ribeirinhos, de Algés a Cascais. Para compatibilizar as iniciativas privadas, nem sempre conformes ao espírito do plano, o Gabinete desenvolve estudos parciais e de pormenor<sup>8</sup>. Nazaré de

<sup>5</sup>Não nos foi autorizado o acesso ao arquivo da Câmara Municipal de Cascais.

<sup>6</sup>O arquivo da Costa do Sol da DGSU encontra-se na Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo.

<sup>7</sup>Na escolha dos casos de estudo deparámos, porém, com dificuldades adicionais: a identificação da urbanização pretendida, já que o registo é apenas numérico (na CMO associado ao número de entrada); a diferente constituição do processo na DGSU e na CM, obrigando, quando possível, à consulta da mesma pretensão de urbanização / construção nos dois organismos; o desaparecimento de processos; a retenção de processos em tribunal no período em que ocorreu a pesquisa.

<sup>8</sup>Ver, por exemplo, o procedimento para a urbanização de um terreno em Caxias - Processo OCP



Oliveira (1947)<sup>9</sup> refere que as pretensões reprovadas atingiram os 26,3% em 1940, embora depois de 1942 o valor estabilizasse nos 10%. O controlo exercido sobre a actividade privada é apertado e os princípios subjacentes ao modelo urbanístico são respeitados. A actividade das câmaras municipais está também sob fiscalização, competindo-lhes executar as obras de urbanização de acordo com as directrizes superiores.

Apesar dos propósitos que presidem à gestão do Gabinete, durante a sua acção há cedências a pretensões exteriores aos limites urbanos e com dimensões desligadas das necessidades de crescimento. A primeira grande alteração é desencadeada em 1941, pelo pedido de urbanização de duas quintas, a poente de Oeiras<sup>10</sup> (fig.25). A pretensão contraria a expansão prevista, a nascente do aglomerado, mas a câmara demonstra particular empenho no projecto e o Gabinete revê o plano, que põe à consideração de Duarte Pacheco. Porém, este mostra-se crítico quanto ao procedimento "(...) o gabinete não deverá tomar posição no problema, nem animar iniciativas desta natureza, antes de estar aprovado pelo Governo o plano de urbanização da Costa do Sol e assente o regime administrativo a adoptar na sua execução"<sup>11</sup>. Quando, um ano depois, os proprietários executam obras de urbanização não autorizadas, o Ministro é perentório "(...) O Gabinete deverá promover o imediato embargo (...)"<sup>12</sup>. A intenção é subordinar o desenvolvimento urbano ao projecto em estudo e manter sob apertado controlo a iniciativa dos particulares. Nesta postura de Duarte Pacheco revê-se uma das máximas de Agache (1936:128) "*O controlo dos loteamentos é um dos elementos mais importantes em toda a urbanização racional*".

A pretensão de urbanização é retomada após a substituição do titular das Obras Públicas e, em 1944, são aprovadas<sup>13</sup> as "Normas que devem regular o estudo e a realização do Plano de Urbanização da zona denominada "Nova Oeiras"<sup>14</sup>, segundo as directrizes do diploma de 1935<sup>15</sup>. Trata-se de uma vasta área que se prolonga pelo concelho de Cascais, abrangendo as Quintas Grande, das Palmeiras, do Marquês e dos Lombos. O ritmo de construção dos anos anteriores não justifica o alargamento da

---

63/37, da CMO.

<sup>9</sup>MOP (1947) *15 Anos de Obras Públicas 1932-1947* - 1º Volume, p.66.

<sup>10</sup>Processo 563 - CS.

<sup>11</sup>Idem, Despacho do Ministro das Obras Públicas, de 25 de Fevereiro de 1941.

<sup>12</sup>Idem, Despacho do Ministro das Obras Públicas, de 8 de Agosto de 1942.

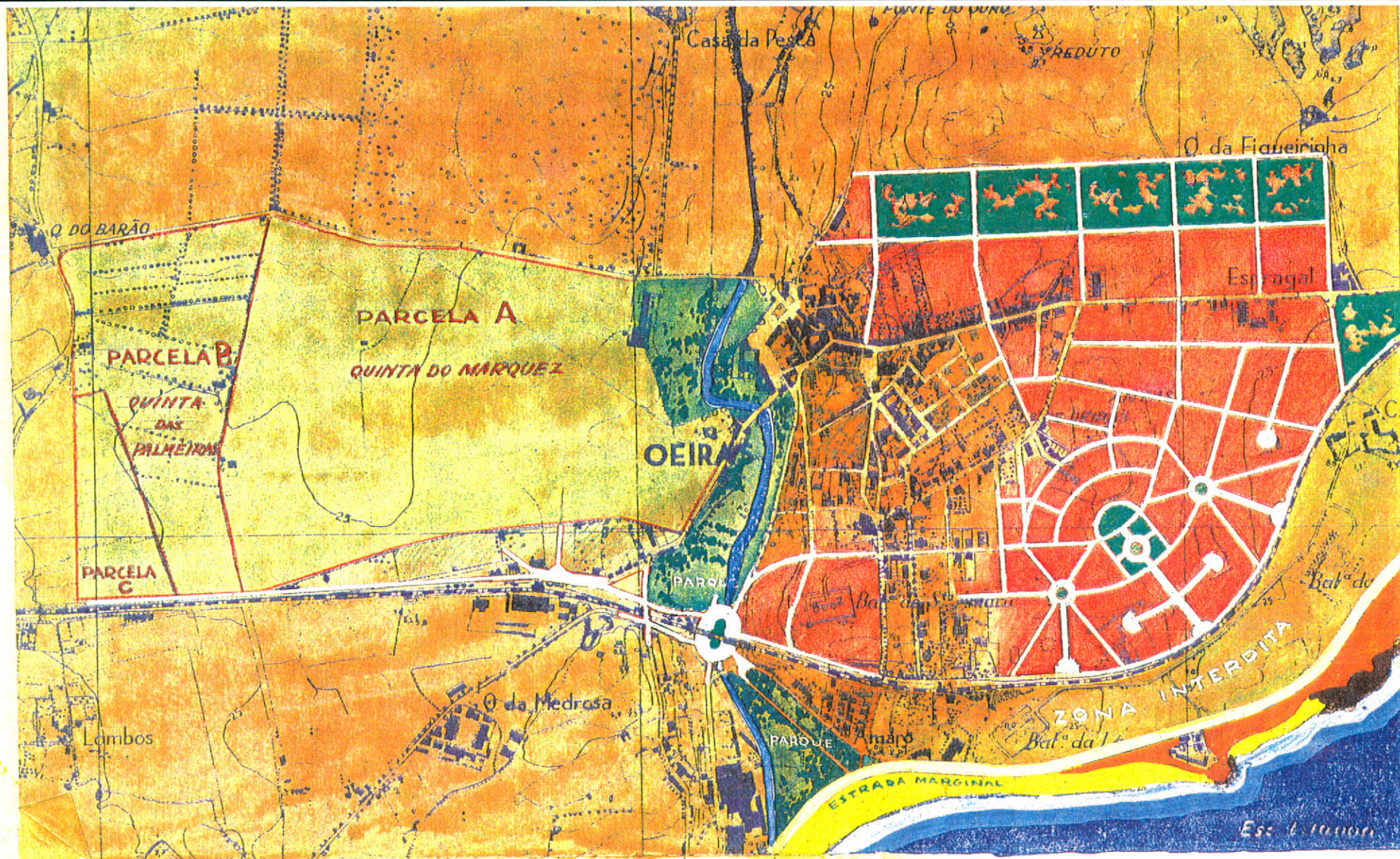
<sup>13</sup>Despacho do Subsecretário de Estado das Obras Públicas, em 16 de Outubro de 1944.

<sup>14</sup>O aproveitamento dos terrenos deve satisfazer as percentagens seguintes, em relação à totalidade da área: arruamentos - 20%; jardins, campos de jogos e zonas arborizadas - 15%; terrenos para edificios públicos -5%; parte da Quinta das Palmeiras a manter - ~3%; lotes para construção - 57%. A dimensão dos lotes, para moradias, tem de obedecer à repartição de 20, 50 e 30%, respectivamente, com 800, 1200 e 1500 m<sup>2</sup>.

<sup>15</sup>Lei 1909, de 22 de Maio de 1935.







## ANTE - PROJECTO DE URBANIZAÇÃO DA VILA DE OEIRAS

Fig. 25 - Oeiras - a primeira grande pretensão de urbanização à margem do plano (1941)



expansão, superior a qualquer dos aglomerados da Costa do Sol. Todavia, o Gabinete admite-a por não implicar custos para o município. As "(...) *despesas de construção, de ruas, de água, esgotos e jardins, bem como a sua conservação, caberão inteiramente ao proprietário (...)*"<sup>16</sup> e a intervenção pública restringe-se ao controlo das condições impostas. A proposta respeita, nos índices e tipologias, a lei de 1935; mas permite o alargamento da mancha urbana (mais 65 ha) e o desaparecimento da quase totalidade da área rural que separa Oeiras de Carcavelos. Esta decisão do MOP é contraditória face aos princípios então defendidos: facilita a dispersão do edificado e aproxima os perímetros urbanos de dois aglomerados. Para além destes inconvenientes, contribui para a formação de solo expectante e cria um precedente, encorajando iniciativas similares difíceis de combater. É curioso notar que esta autorização ocorre em 1944, ano da devolução da construção da cidade ao capital privado, por via da reformulação da legislação urbanística. Contudo a finalização do plano vem travar esta abertura que se antevê. De Gröer discorda da decisão: inclui apenas cerca de 25 ha na expansão de Oeiras e nos restantes admite a instalação de um aeródromo<sup>17</sup>.

Com as expectativas geradas pela conclusão do PUCS, aumentam as pretensões exteriores aos perímetros estabelecidos. A "Urbanização da Zona a Norte de Algés e Dafundo"<sup>18</sup> (1947) constitui um exemplo eloquente, já que vem ao encontro de uma tendência natural - o reforço do subúrbio contíguo a Lisboa. Relativamente ao plano em vias de aprovação, dilata o perímetro urbano, altera as densidades e as tipologias dos edifícios. O proprietário, em requerimento ao Ministro, apelida o plano de "(...) *anti-económico e anti-social*", já que apenas propõe moradias unifamiliares. "*A situação económica da maior parte da população não permite a construção dessas moradias, que poderão ser muito interessantes sob o ponto de vista da paisagem, mas incompatíveis sob o ponto de vista económico e financeiro*"<sup>19</sup>. As críticas ao modelo urbano proposto para a Costa do Sol começam a fazer-se ouvir através de alguns proprietários fundiários, que no geral têm o apoio da respectiva câmara municipal. De Gröer, firme na defesa da solução urbanística, argumenta que "(...) *empreendimentos desta natureza deverão ser contrariados uma vez que não têm qualquer razão de existir em face do Plano de Urbanização da Costa do Sol e da sua legislação*"<sup>20</sup>. Ao invés, a autarquia pede a aceitação da proposta, afirmando que "(...) *a densidade*

<sup>16</sup> Gabinete do Plano da Costa do Sol (sem data) Urbanização de Oeiras. Plano Financeiro. Subsídio para o seu Estudo (integrado no Processo 563- CS).

<sup>17</sup> Esta hipótese para a localização do aeródromo é anulada em 1950, por decisão do Ministério das Comunicações.

<sup>18</sup> Processo OCP 238/47 - CMO.

<sup>19</sup> Idem, Requerimento do proprietário ao Ministro das Obras Públicas, em Abril de 1948, p.2.

<sup>20</sup> Idem, Parecer datado de 22 de Agosto de 1947.



*aumentou, mas (...) este bairro terá forçosamente que ter por característica a transição entre Lisboa e o Estoril. (...)*"<sup>21</sup>. As pressões não têm eco na administração central. O plano em vias de aprovação representa o guião das transformações e o Estado zela pelo seu cumprimento. Os esforços desenvolvidos pelos promotores para conseguir soluções urbanísticas mais rentáveis, levam de Gröer a defender o estudo dos loteamentos pelos serviços municipais (PUCS, 1946:87), como era prática em Lisboa. Enquanto o urbanista permanece no Gabinete, impõe uma gestão rígida, alicerçada no respeito pelos perímetros estabelecidos e pela permanência da baixa densidade e da moradia nas áreas residenciais novas, já que a tipologia plurifamiliar está circunscrita ao centro dos aglomerados.

Esta prática era facilitada pelo contexto do momento. A política económica estava sob o controlo do regime, sustentada nos proprietários rurais e na burguesia comercial. A débil industrialização na área de Lisboa não suscitava instabilidade demográfica e, sem grande pressão por parte da procura, era possível refrear os particulares que tentavam conquistar rapidamente mais-valias do avultado investimento público.

Todavia esta atitude de contenção urbana sofrerá mudanças a curto prazo. Os pressupostos ao modelo proposto estão ameaçados, comprometendo as condições de implementação. Quando o PUCS é aprovado está a fechar-se um ciclo de desenvolvimento na Costa do Sol. Causas diferentes concorrem nesse sentido: o desaparecimento inesperado de Duarte Pacheco, o ideólogo e impulsionador do projecto; o duplo efeito do final da Guerra: no plano externo, a quebra no fluxo de turistas (que eram sobretudo refugiados), com reflexos na estância balnear do Estoril; no plano interno, a inversão das prioridades nacionais e a aposta na industrialização. O MOP perde poder e capacidade de investimento, suportes basilares da sua política de obras públicas. No novo contexto, alguns dos pressupostos do plano deixam de ter validade. Em termos conceptuais também se avizinham rupturas: por um lado, o plano em vigor baseia-se nos princípios da cidade-jardim, onde sobressai a baixa densidade, a tipologia unifamiliar e a profusão de manchas verdes (urbanas e de enquadramento e protecção); por outro, os conceitos difundidos pelo Movimento Moderno, associando à organização urbana a especialização funcional do espaço, as altas densidades e a construção em altura, são agora as referências com um número crescente de defensores, não só entre os projectistas dos promotores, como entre os técnicos da administração. As duas perspectivas apenas se aproximam num ponto: a valorização dos espaços verdes na modelação da paisagem urbana.

---

<sup>21</sup> Idem, Parecer do Serviço de Urbanização e Obras da Câmara Municipal de Oeiras, de 16 de Dezembro de 1947.

### 1.2.2 O PUCS como o guião das mudanças (de 1948 a 1959)

A concepção do PUCS tinha implícito um acompanhamento político continuado durante a sua realização, que garantisse a manutenção dos objectivos aí expressos, dada a dimensão do investimento público previsto. Era igualmente admitido o controlo público sobre os detentores do solo urbanizável, por forma a acompanhar o processo urbano. Todavia estas condições irão esbater-se progressivamente.

Os primeiros anos de vigência do PUCS aprovado são marcados pelo respeito das orientações aí consignadas. A mancha urbana vai crescendo dentro dos perímetros e índices fixados, registando-se apenas ajustamentos de pormenor: por exemplo, o plano não atendeu à divisão da propriedade, havendo áreas urbanas onde se impunha a agregação de lotes para respeitar as dimensões impostas. A aceitação da divisão pré-existente constituiu uma fuga ao regulamento. Outra dificuldade cedo sentida diz respeito à viabilização das zonas verdes urbanas, quase sempre resultantes do aproveitamento de maciços arbóreos existentes, e que os proprietários querem ver afectadas ao uso residencial. As pretensões à margem do oficialmente estabelecido são, genericamente, indeferidas. As pressões em redor de Cascais levam a câmara a apresentar alguns estudos para enquadrar os pedidos, mas são recusados, porque em clara desconformidade com o plano. A proximidade de Lisboa explica a tentativa de expansão para Linda-a-Velha (1949)<sup>22</sup>. Apesar do aval camarário, o Fiscal do Plano é de opinião contrária "(...) não se afigura a esta Fiscalização de aceitar a justificação apresentada porque se prevêem, no Plano de Urbanização da Costa do Sol, zonas de expansão para cerca de 70000 habitantes, não se considerando oportuno que tais zonas de expansão comecem desde já a ser ampliadas antes que sejam devidamente aproveitadas conforme no plano são estabelecidas. Acresce a circunstância que as necessidades paisagísticas do ambiente em que se integra o Estádio Nacional, não aconselham a expansão do núcleo habitacional(...)"<sup>23</sup>; o aglomerado permanece com o estatuto de "zona aldeã" e um perímetro de expansão reduzido. Assim, apesar de pequenas dificuldades, o cumprimento generalizado do plano justifica que a primeira revisão, a realizar em 1953, fosse suprimida.

Com o decorrer do tempo, constata-se que o plano não assegura o ordenamento urbano esperado. As causas das disfunções têm dupla origem: a valorização diferenciada do solo, induzida pelo próprio; os constrangimentos decorrentes da posse

<sup>22</sup>Processo CS - 165 da DGSU. Expansão não quantificada.

<sup>23</sup>Idem, Parecer do Fiscal do Plano (Nazareth de Oliveira), datado de Setembro de 1949.



privada do solo e da estrutura cadastral, que o plano omite. A conjugação destes dois factores tem um efeito pernicioso sobre a implementação.

O ritmo do crescimento populacional na região de Lisboa altera-se no início da década de 50. A falta de habitação intensifica-se e o mercado imobiliário adapta-se às novas condições da procura, aumentando as pressões sobre o solo urbanizável. O rigor no cumprimento do regulamento abranda no segundo quinquénio dos anos 50 e as alterações aumentam progressivamente. Os processos urbanos afastam-se cada vez mais das directrizes de planeamento formalizadas e a um ritmo superior às tentativas de "recolagem" experimentadas pela aprovação de alguns planos camarários para integrar as pretensões particulares por via da gestão. As mudanças então registadas podem ser agrupadas em pequenas alterações com tendência para se banalizarem e alterações aos princípios gerais do plano, ainda com carácter pontual.

As alterações de menor dimensão enquadram-se em três situações:

- o alargamento do perímetro urbano em redor de Cascais e do Estoril e na faixa de contacto com Lisboa (Linda-a-Velha), por via dos planos camarários entretanto aprovados;
- nas ampliações conquistadas pelos estudos camarários a tipologia unifamiliar continua a dominar, mas já é visível o aparecimento de edifícios pluri-familiares (3-4 pisos), a tendência (ligeira) para a densificação, pela diminuição da área dos lotes e a passagem de fogos uni para bifamiliares; a desafecção de usos sociais, nomeadamente a conversão de alguns espaços verdes urbanos em áreas residenciais;
- o aparecimento de construções na área rural do PUCS, associadas a bairros da Federação das Caixas de Previdência. A promoção de habitação social justifica atropelos ao regulamento em vigor, com o argumento da minimização dos custos: a construção fora do perímetro urbano, o recurso a tipologias plurifamiliares (4 pisos) e a ausência do equipamento mínimo necessário à população instalada. Os bairros sociais constituem os primeiros antecedentes que contrariam as normas gerais do plano, potenciam um *déficit* em equipamentos que terá de ser suprido noutras áreas urbanas e geram expectativas nos terrenos envolventes, constituindo-se como frentes avançadas de urbanização, difíceis de controlar.

As situações apontadas, pontualmente pouco significativas, começam a ter efeitos territoriais pela sua repetição cada vez mais frequente. Das várias consequências, releva-se a densificação progressiva, sem que ao acréscimo demográfico corresponda, em proporção equivalente, a reserva de áreas para equipamentos.

Mas as mudanças marcantes deste período estão associadas a projectos que rompem com os princípios gerais do plano e constituirão referência para práticas futuras. Assim, é possível identificar o aparecimento de edifícios habitacionais de grande porte, o enorme alargamento do perímetro urbano e a ampliação de instalações industriais no interior da área urbana.

A introdução de edifícios plurifamiliares, isolados, comumente designados por "torres", ocorre em 1953. O "Ante-Plano de Urbanização da Quinta Grande em Oeiras", apresentado por uma entidade privada, altera o estudo aprovado para o local em 1944, atrás referido ( ver ponto 1.2.1 deste capítulo). Os promotores propõem agora, "(...) a título experimental, (...) uma zona de habitação colectiva [em blocos "tipo torre" com 7 pisos cada] integrada no conjunto característico e pitoresco da cidade jardim que se pretende edificar"<sup>24</sup>. A medida é justificada pelo facto de "(...) muitas famílias da classe média, que desejariam viver nesta zona da Costa do Sol, não possuem os necessários recursos financeiros para mandarem construir uma moradia de tipo unifamiliar (...) "<sup>25</sup>. A solução, inovadora na concepção urbana (a primeira que surge na Costa do sol inspirada no Movimento Moderno) e na tipologia dos imóveis e assinada por um conceituado arquitecto, entusiasma os técnicos da administração. O Director-Geral considera "(...) de admitir a construção de blocos residenciais desde que se verifique que permite facilitar a resolução do problema da habitação para a classe média"<sup>26</sup>, o que o ministro corroborará<sup>27</sup>. A ruptura com o modelo urbanístico, iniciada uma década atrás (então comprometendo uma vasta área rural/florestal) afirma-se agora por duas vias: a localização de tipologias plurifamiliares fora dos núcleos consolidados; a permissão de edifícios com sete pisos. Esta situação, tida pelo MOP como excepcional, é vista pelos promotores que operam na Costa do Sol como "luz verde" para iniciativas semelhantes no futuro. Porém, a DGUS continua renitente em aceitar tipologias plurifamiliares, mesmo de menor porte, fora do centro dos aglomerados, com excepção dos bairros sociais de promoção pública. Quando em 1958 o plano de Sassoeiros (iniciativa da CMC) prevê imóveis de 3 e 4 pisos na Quinta da Bela Vista, para legalizar uma obra em curso, o "Fiscal do Plano" recusa a proposta, argumentando: "A não ser que se demonstre cabalmente que a construção em blocos é indispensável para a resolução de problemas de habitação da população desta aldeia e que se pode garantir a sua execução sem que no final se

<sup>24</sup>Processo 563 CS - "Ante-Plano de Urbanização da Quinta Grande em Oeiras", Memória Descritiva, 1953, pp.3-4.

<sup>25</sup>Idem, p. 3.

<sup>26</sup>Processo 563 CS - Despacho do Director-Geral dos Serviços de Urbanização, de 3 de Dezembro de 1953.

<sup>27</sup>Idem, Despacho do Ministro das Obras Públicas, em 1 de Abril de 1954.



*deturpem os objectivos visados, elevando-se as rendas para valores obtíveis em casas unifamiliares, julga-se não ser de autorizar a constituição de habitações daquele tipo a não ser nas áreas centrais, como o Plano da Costa do Sol já prevê*"<sup>28</sup>. Todavia, a câmara não embarga as obras e a Direcção-Geral é posta perante um "facto consumado". Este exemplo demonstra a diferenciação de tratamento entre proprietários, que se acentuará, geradora de inconformismo dos detentores de pequenas parcelas, que também querem retirar daí maior rendimento. Os protestos são levados ao Ministro por um promotor que argumenta "*(...) não ser razoável, nem é moral, que em Nova Oeiras aprovem edifícios com 10 e 11 andares, (...) às Caixas de Previdência 4 andares; no meu terreno [na Rebelva] apenas me querem permitir 3 andares quando a própria Câmara Municipal de Cascais propôs à aprovação superior 4 andares (...)*"<sup>29</sup>.

Também a viabilização de uma grande unidade industrial na área urbana vai contra o defendido no PUCS. De facto, as orientações relativamente a projectos industriais, contrariando o aparecimento de unidades e a ampliação das existentes, visam valorizar a Costa do Sol, já que impedem focos de insalubridade e não estimulam a localização de bairros operários. Nos anos 50, surge uma excepção, associada à ampliação da fábrica "Fundição e Construções Mecânicas", em Oeiras. As repercussões positivas do projecto na economia nacional constituem o justificativo para a cedência do Ministro. Ao mesmo tempo afiança a preservação da imagem da área, pois serão salvaguardadas as condições de higiene, salubridade e segurança, e "*Também os aspectos sociais não irão piorar, pois que se assegura que a maior mecanização do processo industrial permitirá que a ampliação do fabrico se opere sem aumento do efectivo de operários*"<sup>30</sup>. Estas garantias não se verificaram e a unidade industrial suscita elevados protestos dos residentes, não só porque o plano não estava a ser cumprido (por iniciativa governamental), como pelos efeitos nocivos da unidade industrial (poluição sonora e atmosférica) sobre as áreas residenciais envolventes.

O alargamento da mancha urbana de Cascais até à costa ocidental é conseguido através de um projecto turístico de iniciativa particular. Em meados dos anos 50 é formalizado um grande empreendimento a poente de Cascais, pela apresentação do "Plano de Urbanização da Marinha". Os terrenos da Marinha<sup>31</sup> e da Cresmina tinham

<sup>28</sup>Processo 1505 CS - Parecer do "Fiscal do Plano", de Junho de 1958.

<sup>29</sup>Carta de um proprietário ao Ministro das Obras Públicas (endereçada para a residência do Ministro), Janeiro de 1963. P 3081 CS.

<sup>30</sup>Processo 563 - CS da DGSU - Despacho do Ministro Arantes de Oliveira, de 21 de Dezembro de 1957.

<sup>31</sup>Classificada como estabelecimento de turismo ao abrigo do Decreto 1121, de 2 de Dezembro de

um estudo de urbanização com aprovação municipal de 1922. Agache ignorou-o e de Gröer colocou-lhe reservas quando formalizou o PUCS<sup>32</sup>. A solução urbanística aprovada admitia uma população entre os 2000 e os 3000 habitantes (6 a 9 hab./ha), mas de Gröer alerta que "(...) o plano de divisão dos lotes está elaborado por forma a poder aumentar-se exageradamente o número de talhões, o que não permite prever com segurança o número dos futuros habitantes" (PUCS:245). A Marinha é integrada no plano de urbanização de Cascais como "zona semi-rural"<sup>33</sup>, no pressuposto de manter a baixa densidade prevista. Perante os "direitos à ocupação" assegurados por aquela aprovação, o proprietário tem agora como objectivo o aproveitamento turístico do local. Envolve cerca de 800 hectares e "(...) visa, quase exclusivamente, o estabelecimento de uma estrutura geral enquadrável nos princípios orientadores da urbanização da região (...)". Respeitando o regulamento do PUCS, é alargado o perímetro urbano aprovado em 1922, conseguido um acréscimo de 8500 habitantes (quase quadruplica a população inicial) e a formação de uma zona hoteleira. As áreas habitacionais, que ocupam mais de metade da propriedade, destinadas essencialmente para uma população flutuante, correspondem às de menor densidade do PUCS ("HA" - lotes de 2000 m<sup>2</sup>); mas as áreas para equipamentos hoteleiros não estão afectadas a um índice de ocupação nem os edifícios a uma altura máxima; a zona florestal representa aproximadamente 30% do total da área (quadro 12).

Quadro 12 - "Plano de Urbanização da Marinha" (1956): usos propostos

ZONAMENTO	Ha	%
Unidades habitacionais	460*	57,0
Centro cívico e comercial	10	1,2
Zona desportiva do hipódromo e parque de estacionamento	65	8,0
Zonas desportivas da Guia e do Guincho	7	0,8
Zona hoteleira	9	1,1
Zona florestal	250	30,9
Zona rural interior	8	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>809</b>	<b>100,0</b>

\* Guincho (40 Ha - 1 000 Hab.); Cresmina (73 Ha - 1 800 Hab.); Central (61 Ha - 1 500 Hab.); Cabo Razo (127 Ha - 3 200 Hab.); Guia (159 Ha - 4 000 Hab.).

1914 (cria condições especiais para o investimento turístico na área). O estudo de urbanização, da responsabilidade dos arquitectos Cackett e Burns, data de 1920. Abrangia uma área de 323 ha, compreendendo 316 lotes (de 2000 a 6000 m<sup>2</sup>) e um de 17000 m<sup>2</sup>, um hipódromo e 4 pequenos espaços livres.

<sup>32</sup>O PUCS refere-a no relatório, mas omite-a do regulamento e das peças desenhadas. "Nesta zona rural (...) poder-se-ia manter o loteamento já estudado para os terrenos da Marinha, considerando-a como zona semi-rural (exclusivamente estival) e submetendo nela a construção a uma regulamentação severa"(PUCS: 22). O autor aceita uma situação de facto, mas coloca-a sob controlo rigoroso.

<sup>33</sup>O regulamento determina que na zona residencial semi-rural a dimensão dos talhões não pode ser inferior a 3500 m<sup>2</sup> e só é autorizada a construção de um fogo.



Nota: Não está incluída a área costeira entre a EN 247 e a orla marítima, destinada a instalações de interesse turístico.

Fonte: Plano de Urbanização da Marinha. Memória Descritiva, 1956. Apresentado pela Sociedade Comercial e Financeira, Lda.

A administração central concede tratamento particular à proposta. Após informação favorável da DGSU, o Ministro das Obras Públicas requer o parecer do Conselho Superior das Obras Públicas. Apesar de positivo, impõe condições " (...) *poderá ser aprovado sob expressa reserva de nele serem a todo o tempo introduzidas as alterações e modificações que venham a ser determinadas pelo Plano Regional, ou na sua falta por outros condicionamentos de ordem regional, aprovados pelo Governo*"<sup>34</sup>. As recomendações não são acauteladas na homologação ministerial (1/7/1957) e o plano é aprovado, por ser considerada zona de interesse turístico<sup>35</sup>.

Os desajustamentos entre o Plano e a ocupação permitida são confirmados pelo Relatório de Revisão do PUCS (1956:34), onde se defende "(...) *não haver razões de interesse geral para se atender à maior parte dos pedidos de alargamento das zonas de expansão* (...)". Apesar do acréscimo populacional autorizado face ao previsto no plano, a administração não demonstra preocupação em acautelar, em igual proporção, a reserva de terrenos para equipamentos colectivos nem o redimensionamento das infra-estruturas. Esta circunstância é agravada pela progressiva diminuição da habitação temporária, em favor da habitação permanente, o que também se repercute em novos residentes e na procura de equipamentos locais. Em paralelo com esta situação, que dá origem à acumulação de *déficits* na oferta de equipamentos, a administração também não executa as obras da sua responsabilidade. Os grandes investimentos públicos estão suspensos (rede viária) ou abandonados (a extensa mancha florestal considerada fundamental poucos anos atrás; o sistema de tratamento dos esgotos) e os equipamentos locais não aparecem ao ritmo da fixação de novos residentes. As câmaras mostram-se incapazes de responder às solicitações impostas pelo ritmo e dispersão da construção das novas áreas residenciais. As iniciativas de urbanização pertencem por inteiro aos particulares. A fórmula consagrada na lei urbanística, as câmaras promotoras de solo urbano, apenas é pontualmente praticada pela Câmara Municipal de Cascais. A debilidade financeira das câmaras impede-as de recorrer a este mecanismo, pois não conseguem cobrir os preços dos terrenos fixados pela avaliação judicial na expropriação por utilidade pública<sup>36</sup>. Para além disso, o

<sup>34</sup>Parecer do CSOP n.º 2748.

<sup>35</sup>Ao abrigo da alínea b) do art.º 2.º do Decreto-Lei 33921, de 5 de Setembro de 1944.

<sup>36</sup>Refira-se, a título ilustrativo, a situação ocorrida com o Parque Anjos, em Algés. No PUCS aparece com indicação de parque público. Porém, os proprietários apresentam uma proposta de urbanização em 1954. Em consequência da pressão exercida por um grupo de "notáveis", no sentido de salvaguardar o parque, em 1956 é colocada a possibilidade de sua aquisição, que se mostra inviável - dos 4000 contos previstos, pelo menos metade teriam de ser dispendidos pela CMO e esta dispunha

corpo técnico é diminuto, apenas adequado à rotina de fiscalização das obras, sem preparação jurídica para defender os interesses da autarquia.

Neste período, de 1948 a 1959, sobressaem como aspectos mais importantes:

- o PUCS constituir o pilar da gestão urbanística, sendo a referência base nas alterações autorizadas, quase sempre pela aplicação de um índice superior ao regulamento (p.e. substituição de uma zona "HC" por "HE");
- com raras excepções, as alterações terem ainda pouco peso individualmente, embora no conjunto distorçam já alguns dos princípios do plano (sobretudo alargamento dos perímetros urbanos à custa das áreas rurais e florestais);
- a atitude discricionária da DGSU face aos promotores, mais permissiva nos projectos de maiores dimensões pois, como se verá (ponto 2.3.2 do presente capítulo), aí consegue obter mais contrapartidas em favor da administração.

### *1.2.3 A mudança da política e a permanência do plano (de 1959 a 1974)*

A mobilização da mão-de-obra para a indústria na região de Lisboa, que se acentua na passagem para os anos 60, induz profundas alterações na estruturação do território regional, a que a Costa do Sol não fica incólume, assistindo-se a uma alteração radical na gestão do território. A ideia da expansão económica e do consequente crescimento demográfico é justificativo bastante para legitimar a oferta de grandes quantidades de solo urbano. As pressões urbanísticas dos anos 50 perdem significado com a entrada da nova década. As grandes urbanizações, quase exclusivamente de iniciativa privada, passam a ser os instrumentos privilegiados da expansão urbana e transgridem as orientações públicas vigentes (PUCS, planos camarários) através da mudança de uso do solo e do acréscimo dos índices de ocupação. As expectativas criadas com o Plano Regional accionam as grandes mudanças e assumem a ruptura.

As modificações introduzidas pela revisão do PUCS (1959) tiveram apenas a virtualidade de integrar as alterações ocorridas até então, mas mostram-se de imediato ultrapassadas pela dinâmica urbana em curso. Esta desactualização obriga o Gabinete do Plano Regional a definir internamente novas regras de gestão para aquele território, as mais limitativas da região, ainda por respeito ao plano em vigor. Embora não formalmente, a Costa do Sol é dividida em 3 sub-unidades, em função da posição no eixo e da localização face a Lisboa: os aglomerados do litoral, a zona rural e a faixa de contacto com a cidade. Para cada uma são estabelecidos princípios orientadores que devem presidir à avaliação de propostas de urbanização para aí

---

anualmente, em média, de 1000 contos para obras em todo o concelho (Ver OCP 778/54).



apresentadas:

- na faixa urbana litoral, pugnar pela manutenção da estrutura morfológica e tipológica dos centros consolidados, evitando potenciar focos de instabilidade através de expectativas de maiores índices de ocupação; condescender no alargamento dos perímetros urbanos, e no aumento das densidades em situações contíguas às áreas existentes;
- na zona rural, conter o crescimento nas "zonas aldeãs" e impedir a pulverização de áreas urbanas, ou seja, o aparecimento de urbanizações isoladas;
- na faixa de transição com Lisboa, aumentar a permissividade da ocupação, apoiada no núcleo Algés-Carnaxide integrado na aglomeração de Lisboa da estrutura urbana regional.

Estas intenções, ao nível dos princípios, mostram-se de difícil aplicabilidade, por razões intrínsecas ao próprio comportamento dos responsáveis pela política urbanística, nomeadamente a ausência de indicadores urbanísticos, sobretudo relativos a densidades, altura dos edifícios e áreas mínimas de cedência para equipamentos, que permitam uma gestão transparente. A concretização desta medida estava prevista no diploma que lançou o plano regional, mas nunca ocorreu, como tinha acontecido em 1935 para a Costa do Sol (Lei 1909). O estabelecimento dos parâmetros urbanísticos "caso a caso", mediante a "particularidade" de cada situação, converte-se numa prática de que os responsáveis públicos perdem o controlo, pela capacidade demonstrada pelos particulares para contornar os procedimentos instituídos.

As alterações ao plano surgem em toda a Costa do Sol, do litoral até ao traçado da auto-estrada projectada, e assumem diferentes configurações:

- no território contíguo a Lisboa desenha-se um núcleo urbano a partir de duas grandes urbanizações no Vale de Algés (Miraflores) e em Carnaxide (Solátia) e de várias outras envolvendo Linda-a-Velha;
- ao longo do litoral as situações são diversificadas:
  - grandes urbanizações nas áreas rurais e florestais do interior (Quinta das Palmeiras e do Marquês) ou do litoral (p.e. Medrosa/Alto da Barra);
  - grandes urbanizações em áreas urbanas consolidadas (p.e. J. Pimenta e Quinta do Meireles em Paço d'Arcos, urbanização da SPOC em Santo Amaro, terrenos do Rádio Clube na Parede, Quinta da Carreira na Galiza);
  - modificações pontuais ao nível do lote: diminuição da superfície, aumento do índice de ocupação, alteração da tipologia e da altura do edifício;

- bairros habitacionais promovidos por entidades públicas, sempre localizados na área rural (p.e. Tapada do Mocho em Paço d'Arcos, Bairro da Federação das Caixas de Previdência na Parede e em Cascais), de elevadas densidades, tipologia plurifamiliar e sem equipamentos;
- crescimento das "zonas aldeãs", muitas das quais acabam por se ligar à mancha urbana do litoral.

Quadro 13 - Concelho de Oeiras: acréscimos populacionais aprovados relativamente aos planos em vigor (exemplos)

	PUCS	PDRL	Planos CMO	Alterações aprovadas (1969) (número de habitantes)
Oeiras	12000			OEIRAS
Paço d'Arcos	6200		Ante-Plano de Paço d'Arcos (1961)	Nova Oeiras - 3800
Caxias	5000		(alterações não quantificadas em número de habitantes)	Alto Barra - 4400
				Urbilar - 5500
				Qtª do Marquês - 6600
				Siturco - 2500
				Qta da Figueirinha - 3300
	23200	30000		Quinta das Palmeiras - 6000
				32100
Linda-a-Velha/Carnaxide			Linda-a -Velha (1955) - 2500	Linda-aVelha - 7400
			Outorela-Portela (1962) - 4600	Linda-a-Pastora - 1600
	3500		Carnaxide (1963) - 10000	Queijas - 1300
				Carnaxide - 10300
				Portela-Outorela - 4600
				25200
Algés-Dafundo-C. Quebrada			Plano Vale Algés (1959) - 13000	Miraflores - 23100
	17000			C. Queb.-Dafundo - 5200
				C. Quebrada - 2000
				30300

As pretensões têm agora uma configuração diferente: os edifícios em altura dominam e as densidades relativasb (hab./ha) são elevadas, embora muito variáveis: 750 (J.Pimenta em Paço d' Arcos, 300 na Figueirinha, 400 na Quinta das Palmeiras, 180 na Medrosa. A dimensão das alterações não tem tradução espacial imediata, já que os fogos aprovados são muitos superiores às necessidades da procura. Este facto contribui para o crescimento anárquico da área urbana, em conjugação com a estratégia de ocupação dos promotores, que em regra dispersa a construção<sup>37</sup>. Este excesso de solo urbanizável comprometerá a gestão nas décadas seguintes, já que a maior parte das urbanizações só foi concretizada muitos anos depois (a urbanização de

<sup>37</sup>Relativamente à estratégia dos promotores na ocupação do território, ver, por exemplo, Margarida Pereira (1986) Urbanização e Planeamento na Periferia de Lisboa, onde são analisados alguns exemplos no concelho de Loures.



Miraflores é um dos exemplos extremos, dado que ainda não está concluída passados mais de 30 anos após o arranque).

O crescimento demográfico intensifica-se no eixo e os pedidos para construir, sempre em número crescente, extravazam cada vez mais o perímetro do PUCS. É a "*produção industrial da cidade*" (Robira, 90:75), em conformidade com a prática generalizada no período expansionista dos anos 60. No final da década os desvios relativamente ao autorizado são acentuados.

Tomando como referência alguns exemplos no concelho de Oeiras (quadro 13), constata-se que:

- no aglomerado de Oeiras o número de fogos aprovados em 1969, só em grandes urbanizações, era de 32100 habitantes. O PDRL admitia, para o horizonte 1985, um máximo de 30000 residentes para o conjunto formado pelos lugares de Oeiras, Paço d' Arcos e Caxias e respectivos satélites (Sassoeiros, Terrugem e Laveiras). Todavia, como os planos de urbanização nunca foram realizados, o que permanecia em vigor era o PUCS, que dimensionava uma expansão para 12000 habitantes.
- no território junto a Lisboa estavam já autorizados mais de 90% dos 60000 habitantes previstos.

No território para lá do traçado previsto para a auto-estrada, a interdição à ocupação fomenta o aparecimento de bairros de origem "clandestina". Estes têm maior expressão no concelho de Cascais, pois os solos de elevado potencial agrícola em Oeiras mantiveram as explorações agrícolas em actividade.

A procura de terrenos para a indústria também se acentua na década de 60. Os perímetros industriais demarcados em alguns dos aglomerados do interior mostram-se insuficientes, originando a difusão industrial no interior.

As infra-estruturas rodoviárias continuam por realizar. Neste período apenas merece referência a construção do nó do Carvalhal na auto-estrada, permitindo o acesso ao conjunto urbano formado por Algés, Linda-a-Velha e Carnaxide.

O conceito básico do PUCS - a Costa do Sol enquanto estância balnear e área residencial de qualidade - é desvirtuado e a prática conduz à formação dum único e extenso subúrbio de Lisboa. A actividade turística perde importância. A abertura da ponte, em 1966 facilita o acesso aos extensos areais da Costa da Caparica, ao mesmo tempo que as praias da "Linha" dão sinais de poluição; o Algarve começa a ser

descoberto pelos operadores internacionais e a Costa do Sol deixa de ser o destino exclusivo dos turistas estrangeiros. Por outro lado, a administração autoriza o aumento do parque habitacional sem assegurar, em proporção correspondente, os equipamentos e as infra-estruturas correlativas e estas alterações contribuem para o seu *déficit* crescente. No final dos anos 60 a situação urbanística na Costa do Sol acumula problemas múltiplos. Numa informação interna da DGSU (1969)<sup>38</sup> são reconhecidas as principais deficiências, que atingem as infra-estruturas e os equipamentos essenciais: rede de estradas, abastecimento de água, rede de esgotos, escolas primárias e técnicas, centros de comércio, estacionamento e circulação nas áreas centrais, equipamento social e desportivo. No início dos anos 70 a equipa responsável pelo Ante-Plano Director Sectorial de Oeiras também corrobora que *"Nos aspectos mais elementares, qualquer das redes actuais não suporta hoje as necessidades da população residente"*. Lobo e Portas (1970) falam de um território com profundas assimetrias no equipamento dos aglomerados, apesar da "linha de Cascais" se encontrar em posição privilegiada na região de Lisboa. As piores situações são identificadas em Algés e nos subúrbios de Cascais/Estoril (Alvide e Amoreira).

Ao longo da década de 60 as pressões para construir vão aumentando em número e nos índices de ocupação pretendidos. A administração perde o controlo das transformações espaciais em curso, embora mantenha o discurso agarrado aos documentos urbanísticos. É a clivagem definitiva entre plano e gestão. Os grandes promotores, muitos com ligações à banca, são os protagonistas das mudanças que se operam no território. Tudo parece indicar que a administração pretendia caminhar para a revisão do PUCS através da gestão, elevando as propostas dos promotores a "ante-planos" que, por lei, eram da exclusiva competência camarária; caminha-se deste modo para a valorização da gestão e a negação do plano enquanto instrumento orientador das transformações urbanas.

Na viragem para os anos 70 as pressões agudizam-se e identificam-se duas tendências: a ocupação sistemática do território, surgindo os pedidos de urbanizações nos poucos terrenos ainda não comprometidos: entre Caxias e Paço d'Arcos e Paço d'Arcos e Oeiras, entre a Parede e S. Pedro do Estoril e entre Miraflores e Linda-a-Velha; as pretensões tendem a apresentar índices cada vez mais elevados.

Na apreciação dos pedidos de urbanização as referências ao PUCS são cada vez mais pontuais e a gestão gira em redor das regras fixadas para as "grandes urbanizações".

---

<sup>38</sup>Integrada no Processo P 4629 CS - Informação interna do Director dos Serviços de Planeamento Urbanístico ao Director-Geral (Dez. de 1968)



As consequências espaciais da gestão praticada em 15 anos (1959-1974) traduzem-se em quatro aspectos essenciais:

- a consolidação do núcleo urbano Algés-Carnaxide;
- a ocupação das áreas entre os aglomerados com loteamentos e equipamentos públicos;
- o alargamento de perímetros urbanos que tendem a coalescer e a transformar o crescimento nucleado inicial numa expansão em contínuo urbano;
- a escassez de equipamentos locais face às solicitações e o deficiente funcionamento dos existentes nem sempre com condições para prestar um serviço satisfatório (p.e. afastamento face à população a servir, o que se traduz em áreas de drenagem desajustadas; implantações deficientes);
- a ruptura das redes de infra-estruturas essenciais - viária e de saneamento básico.

As alterações no contexto económico-social da região de Lisboa, sobretudo depois de 1960, impuseram uma dinâmica urbana à região, que conduziu a transformações profundas na organização da população e das actividades. A Costa do Sol, com um plano concebido num contexto oposto, é assediada por pretensões de urbanização, dado que, na região, detém as melhores ligações ao centro da cidade. O plano regional definiu a estrutura regional a perseguir, mas a sua não aprovação e as consequências que daí advieram para o (não) planeamento urbano, marcaram pela negativa a questão urbanística neste período. Para lá desta deficiência, da exclusiva responsabilidade do Governo, a situação é agravada pelo tipo de gestão adoptado.

Os elementos de evolução apresentados têm implícita uma contradição profunda por parte da administração. Assim, a um planeamento de contenção, defendido no PUCS e continuado nas orientações do plano regional para a Linha de Cascais, contrapõe-se uma gestão expansionista; a uma área residencial de qualidade, complementada pelo equipamento correlativo, a consolidação de um subúrbio onde as densidades permitidas em algumas urbanizações e o sub-equipamento generalizado tornam difícil compreender como foi possível chegar aí, com o acordo, expresso ou indirecto, da administração.

## 2. A COMPLEXIDADE DA ACÇÃO

A descrição das principais características da gestão urbanística teve como objectivo colocar em evidência os desvios ocorridos no seu desenvolvimento relativamente ao determinado pela política formulada. Uma vez aqueles identificados, é preciso analisar as complexas interacções (instituídas e informais) entre actores públicos e privados que

permitiram a passagem da situação planeada à situação de facto, única via para a compreensão das configurações espaciais e do papel detido pelas diferentes entidades estatais.

## 2.1 Tipificação dos procedimentos

Na gestão urbanística da Costa do Sol individualizamos três períodos, em função do contexto institucional em que ocorre, da estrutura decisional vigente e dos documentos legais que a suportam:

- de 1937 a 1948 - a gestão é assumida pelo Gabinete do PUCS e as câmaras estão afastadas do processo. As regras publicadas em 1935 constituem a referência para os decisores;
- de 1948 a 1959 - as autarquias de Cascais e Oeiras recuperam a gestão e a DGSU controla a sua prática. O PUCS é o instrumento formalmente em vigor que determina a ocupação urbana;
- depois de 1959 - o lançamento do plano regional coloca sob supervisão do Gabinete do Plano as transformações do uso do solo não contempladas por um plano eficaz. O modelo urbanístico que decorre das directrizes de planeamento regional nunca foi desenvolvido com o detalhe apropriado. A gestão apoia-se agora no PUCS, nas orientações traçadas para a Costa do Sol no plano regional e nos planos camarários, três tipos de documentos com objectivos, propostas e vínculos muito diferentes.

### De 1937 a 1948

Até 1936 as pretensões dos particulares para urbanizar uma propriedade ou construir um imóvel em terreno já infra-estruturado eram presentes às CM respectivas. Mereciam parecer da Secção Técnica Municipal e posteriormente eram despachadas em Sessão da Comissão Executiva.

Depois de criado o Gabinete da Costa do Sol, a sua comissão executiva acumula a responsabilidade dos estudos com a gestão. A prática até aí vigente altera-se, não só nos procedimentos como nos actores envolvidos. A autonomia de intervenção é subtraída às câmaras, ficando-lhes reservado o contacto com os munícipes: recepção dos pedidos e transmissão das decisões emanadas do Gabinete, que corroboram em Sessão da Comissão Executiva. Embora os planos de urbanização não tivessem valor vinculativo, a existência de uma entidade simultaneamente responsável pela sua concepção e gestão, e o ascendente político do MOP em todo o processo conferem poder de controlo efectivo.



De 1948 a 1959

Quando o Gabinete é extinto, as competências são reorganizadas: a gestão urbanística regressa aos municípios, após 12 anos de interregno, mas sob o controlo da DGSU. Assim, às câmaras municipais é agora permitido:

- autorizar os loteamentos e as construções que obedeçam às disposições do plano, sendo obrigada a informar a DGSU dos projectos aprovados e respectivos justificativos;
- propor "alterações de pormenor" pelos processos atrás expostos (ponto 3.2 do capítulo III), dependendo a sua aceitação do parecer favorável da tutela e do posterior despacho ministerial.

As câmaras manifestam pouca vontade política para acompanhar a realização do plano e não estão empenhadas em defender soluções que lhes são impostas e procedimentos que lhes negam capacidade de decisão. Aceitam mal a subtracção das suas atribuições em matéria de transformação de uso do solo e reagem ao que consideram ser uma usurpação dos seus direitos, consignados na lei. Assumem, então, uma postura de resistência, já que consideram as propostas lesivas dos interesses locais, dado o cerceamento das perspectivas de desenvolvimento (leia-se hipóteses de urbanização). Esta animosidade está bem patente nas palavras de um técnico da CMC *"A forma como foi elaborado o Plano de Urbanização da Costa do Sol (...) foi um mau princípio (...). Fazer um Plano para que não se considerou os municípios habilitados e seguidamente entregar a execução do Plano aos mesmos municípios sem prévio ajuizar das possibilidades dos mesmos para o poderem fazer bem ou então sem previamente dotar os municípios com os serviços indispensáveis, é perder de vista a finalidade de qualquer plano de urbanização, que é Servir o Interesse Geral e não, unicamente, "ser desenhado""*(sublinhado no original)<sup>39</sup>. As dificuldades que se seguem são inevitáveis. A gestão apoia-se agora num plano eficaz, rígido e que, de certa forma, tem a obstrução dos responsáveis pela maior parte da execução (as câmaras e os particulares), embora as motivações sejam distintas.

A "passagem de testemunho" do Gabinete para as câmaras foi apenas administrativa e os serviços técnicos não têm preparação adequada. Esta deficiência perpetua-se ao longo dos anos, sendo referida na revisão do PUCS bem como pela Comissão do Plano Regional, que propõe o reforço técnico das câmaras suburbanas. Todavia o

---

<sup>39</sup> CMC - Relatório para a Comissão de Revisão do Plano da Costa do Sol, Jorge Barradas Correia, s/data, p. 5.

Estado não promove quaisquer medidas nesse sentido, pois tal fragilidade constitui um trunfo para o maior domínio dos serviços centrais sobre o processo urbano e a actividade camarária.

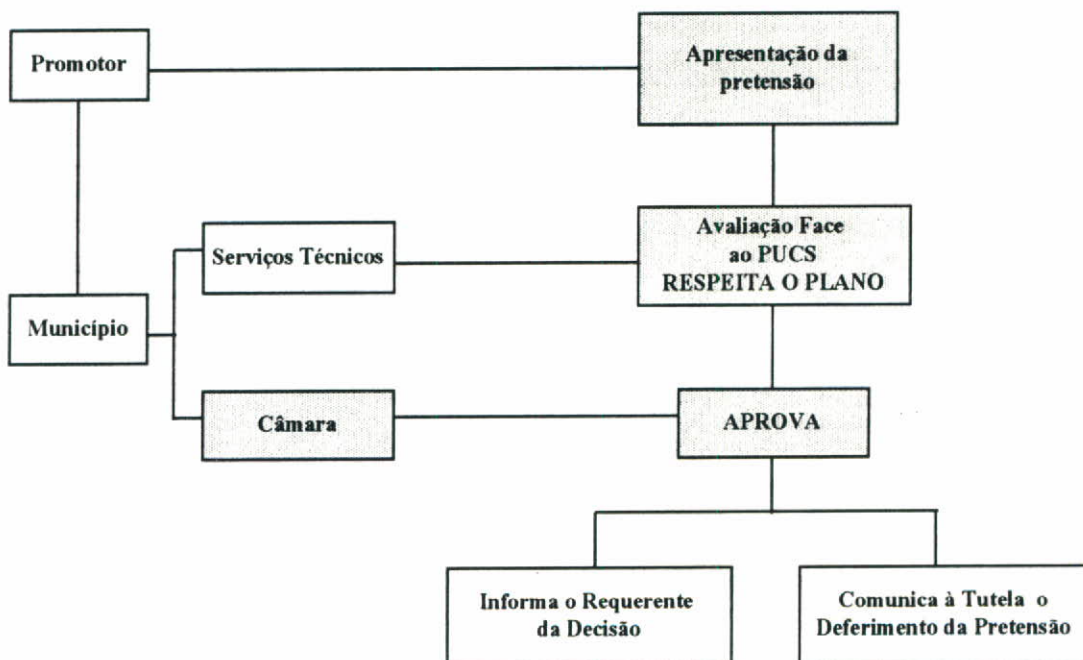
Relativamente aos procedimentos instituídos para os particulares promoverem a urbanização de uma propriedade dentro do perímetro de intervenção do PUCS são admitidas duas hipóteses, tendo o plano em vigor como referência.

1 - Respeitar as prescrições do plano urbanístico no que se refere ao traçado da rede viária fundamental, ao uso do solo, à densidade e ao índice de ocupação.

Nestes casos de respeito integral do plano, a câmara tem poder para deferir o processo: os serviços técnicos confirmam a concordância entre o plano e a proposta; a câmara aprova. A decisão é, posteriormente, dada a conhecer à tutela, para confirmar a legalidade do acto e registar a obra executada. Após a revisão (1959) a autonomia camarária prolonga-se para as situações que implicam um acréscimo até 10% do número de fogos previstos no Plano.

Este é o processo mais simples: à câmara cabe a fiscalização do particular e à DGSU o controlo do procedimento camarário (fig .26).

Fig.26 - Processo formal de licenciamento de obras particulares de acordo com o regulamento do PUCS



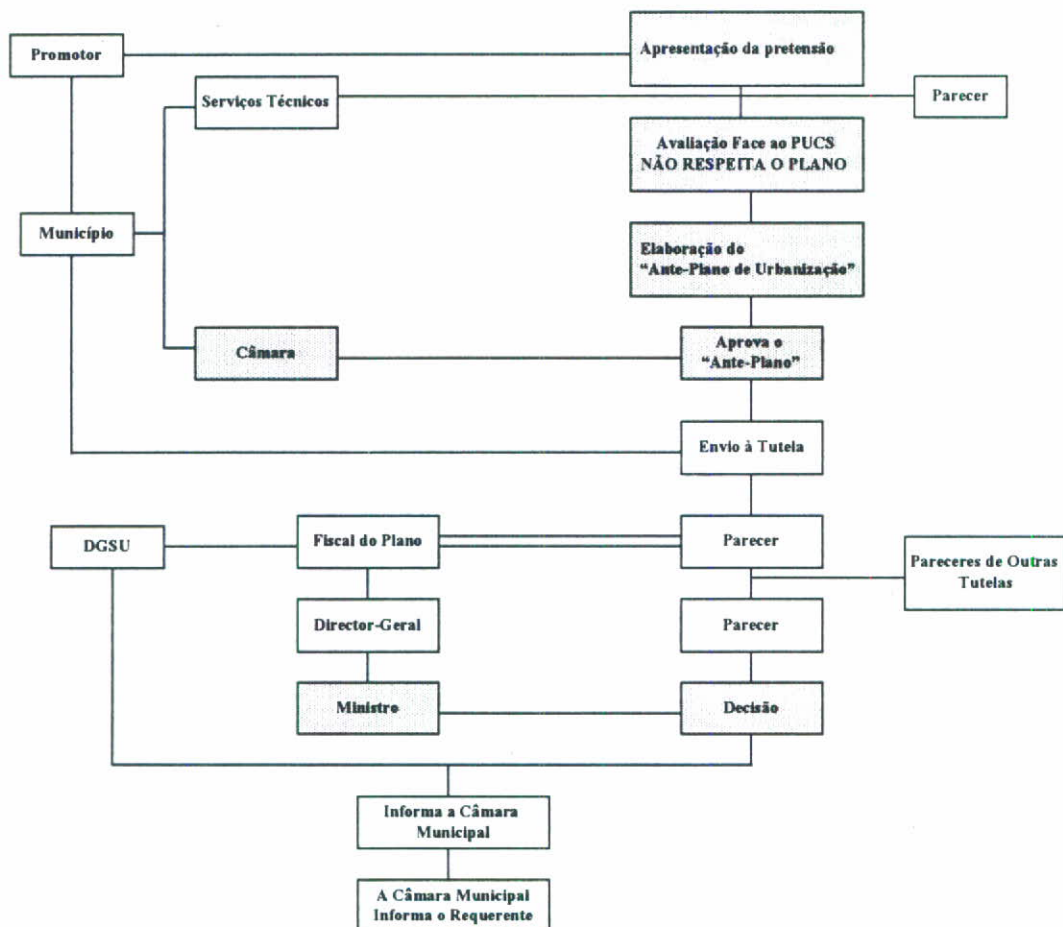


## 2 - Alterar o plano urbanístico, no todo ou relativamente a qualquer indicador.

A administração admite ponderar as pretensões não conformes ao plano quando lhes reconhece "interesse social". O seguimento do processo obriga a uma "alteração de pormenor", mas nestas circunstâncias a câmara municipal não dispõe de autonomia decisória. De acordo com o instituído, qualquer alteração significativa carece obrigatoriamente do aval do Governo. A sua integração pode ocorrer por duas vias:

- a câmara desenvolve um "ante-plano" que enquadre a pretensão e apresenta-o à tutela (prática até à promulgação do loteamento urbano, em 1965) (fig. 27). Uma vez aceite, é sujeito a aprovação ministerial. Embora seja a forma instituída, antes daquela data é possível encontrar várias propostas privadas sob aquela designação, que merecem aprovação superior directa, nomeadamente o "Ante-Plano de Urbanização da Quinta Grande" (1953), o "Plano da Quinta da Marinha" (1956) e o "Ante-Plano de Urbanização do Espargal" (1964);

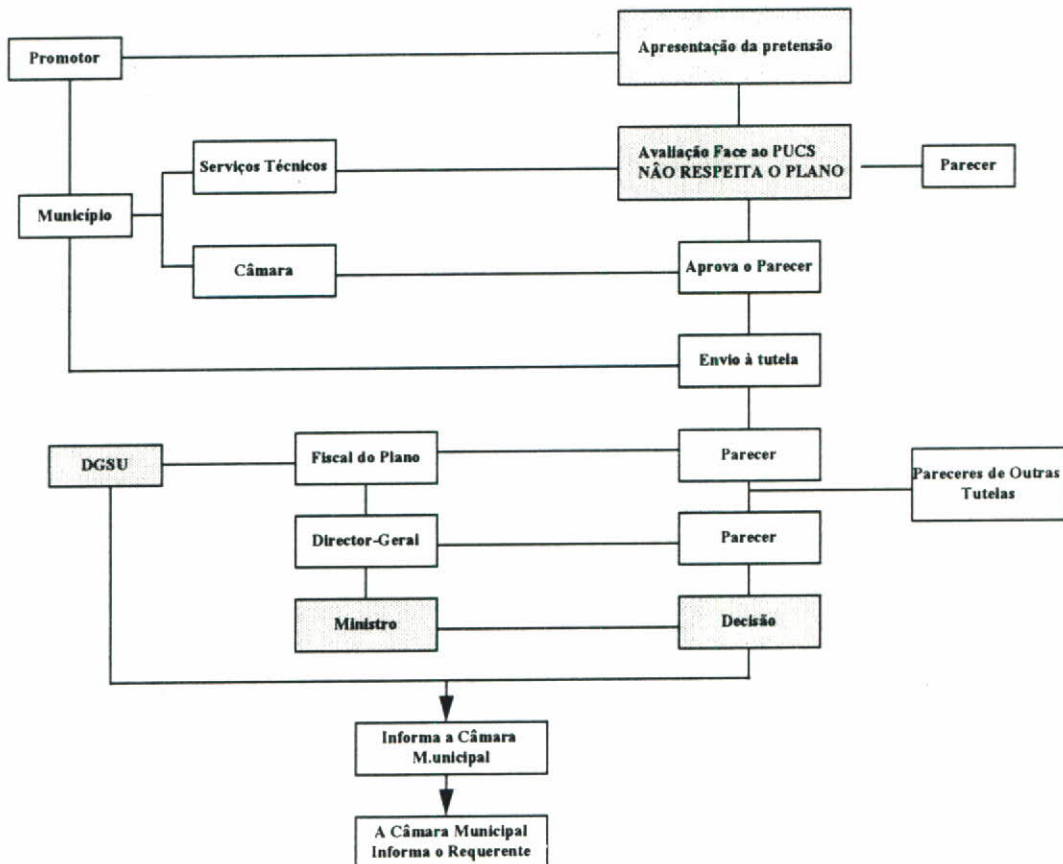
Fig. 27 - Processo formal de licenciamento de obras particulares não conformes com o regulamento do PUCS (antes de 1965)



- o promotor formaliza o pedido sob a designação de "ante-plano de urbanização de...", subordinando-se às directrizes previamente negociadas com a administração sobre as compensações recíprocas. A proposta segue os trâmites estabelecidos (fig.28). A sua aceitação implica o acordo dos serviços técnicos (o "Fiscal do Plano") e do Director-Geral dos Serviços de Urbanização, depois de ouvidas outras entidades com tutelas específicas. A aprovação tem de ser conferida por despacho ministerial (ou em quem o ministro delegue).

Uma vez conhecida a decisão, os serviços centrais comunicam-na ao órgão local, que informa o requerente. A intervenção da Direcção-Geral tem significados diferentes nas situações referidas: quando há cumprimento do plano aprovado, os serviços do Estado conhecem as decisões relativamente à ocupação do solo no âmbito do controlo administrativo; quando ocorre desrespeito pelo documento urbanístico, as decisões têm de merecer a concordância do Estado, no âmbito de um poder hierárquico.

Fig.28 - Processo formal de licenciamento de obras particulares não conformes com o regulamento do PUCS (depois de 1965)



Face à lei urbanística, os "ante-planos de urbanização" são da exclusiva competência



das câmaras municipais<sup>40</sup>. A passagem desta responsabilidade para os particulares fundamenta-se na incapacidade técnica das autarquias corresponderem à diversidade de solicitações e nas dificuldades financeiras para o estudo ser adjudicado a urbanistas. Mesmo subordinados a orientações emanadas de uma entidade pública, a lógica das propostas é naturalmente diferente já que, por definição, se regem por princípios contrários à administração.

Tendo como referência "o ante-plano camarário", que enquadra o pedido inicial, são admitidas duas possibilidades quanto ao processo sequencial posterior:

a) - O promotor respeitar a ocupação aí estabelecida.

Este procedimento verifica-se sobretudo por parte dos detentores de pequenas propriedades, que concluem a construção num curto espaço de tempo.

b)- O promotor introduzir alterações à ocupação recém-formulada.

Esta é a hipótese mais comum e acontece sobretudo nas propriedades com maiores dimensões. Os planos camarários constituem "trampolins" para facilitar as propostas dos promotores. É o caso da urbanização da Solátia face ao "Ante-Plano de Carnaxide," da urbanização da Habitat relativamente ao "Plano do Vale de Algés". O processo evolui, então, segundo aspectos informais, a partir da negociação da proposta, sob a égide da DGSU, mas onde a câmara se esforça por ter interferência.

Com a institucionalização do projecto de loteamento em 1965, os detentores do solo conquistam maior liberdade de acção. Deixa de ser necessário que as pretensões de urbanização privadas estejam "enquadradas" por planos camarários. O particular substitui-se às entidades públicas na qualificação e ordenamento da parcela de que é proprietário e pretende transformar o uso. A administração exerce aqui um poder passivo, limitado à apreciação da solução desejada, autorizando-a ou não. A relação dissimétrica DGSU/CM também aqui é visível: o parecer das câmaras é indicativo, o da tutela vinculativo quando desfavorável.

A partir de 1959, a gestão do PUCS transita para o Gabinete do Plano Director da Região de Lisboa. A não aprovação deste plano reflecte-se nos procedimentos dos principais actores envolvidos:

---

<sup>40</sup>É importante lembrar que anteriormente admitia-se a elaboração de planos gerais de urbanização pela iniciativa privada, quando as câmaras o desejassem e mediante um contrato aprovado pelo Governo (artº 12º do Decreto-Lei 24802 de 21 de Dezembro de 1934).

- os departamentos da administração central não se vinculam aos investimentos da sua responsabilidade; a DGSU do MOP mantém um controlo apertado sobre as autarquias;
- as câmaras não conquistam autonomia de decisão, já que o avanço dos planos locais permanece obstruído;
- os promotores ficam à mercê do poder de decisão da administração, sem regras clarificadas. A falta destas pode reverter em seu favor: a liberdade para desenvolver as suas estratégias é maior; a promoção de urbanizações em áreas rurais permite-lhes arrecadar benefícios que o plano em parte subtraía pela aplicação de mais-valias.

Os pedidos de loteamento podem ser agora apresentados directamente na DGSU, apesar da sua aprovação formal depender de licença camarária<sup>41</sup>. Esta situação é aproveitada pelos proprietários, que procuram conquistar compromissos de um e outro lado.

O modo como o processo de apreciação das pretensões é conduzido não pode ser descurado, pois tem repercussões na solução acordada: não só pelo envolvimento de diferentes entidades, que trazem perspectivas próprias para a avaliação; como também pela "ordem" como as entidades intrevêm no processo. De facto, o primeiro parecer pode vir a influenciar os que se lhe seguem e, em última análise, interferir no resultado final.

## 2.2 As condições de derrogação do plano

Como já referido, as possibilidades de alteração ao plano estão intrínsecas no seu regulamento. Todavia, detectam-se indefinições sobre aspectos essenciais, com consequências graves na gestão. Por exemplo, o conceito de "alteração de pormenor" não é parametrizado quanto aos desvios admissíveis nem explicitado o que integra as "normas gerais" do plano. A prática revela o seu amplo entendimento, enquadrando um leque diversificado de situações, nomeadamente acréscimo da densidade, pela diminuição da área do lote ou aumento dos fogos a construir; alteração de uso; alargamento do perímetro urbano; criação de aglomerados através de urbanizações isoladas; loteamentos em áreas rurais. Em termos quantitativos, o recurso ao conceito pode saldar-se no acréscimo de um ou de vários milhares de fogos. Nos primeiros anos de gestão sob a égide camarária, com o poder central a exercer um controlo cerrado, a ocupação de um lote unifamiliar por dois fogos constituía uma "alteração de pormenor" e a sua aceitação carecia da sanção ministerial. Procedimento semelhante

---

<sup>41</sup>Segundo a Lei 2099.



ocorria quando a dimensão do lote era inferior à estipulada pelo regulamento, ou quando o índice de ocupação era ultrapassado (mesmo mantendo-se um só fogo). Este rigor foi-se atenuando durante a década de 50, mas a permissividade instala-se após 1959, sob a cobertura legal da Lei 2099. Por exemplo, a urbanização da Solátia (Carnaxide) cria um aglomerado de 10000 habitantes, sob o eufemismo de "alteração de pormenor" ao PUCS. Cada alteração era concedida com base em dois princípios: constituía uma ocorrência pontual e não punha em causa as "normas gerais". Contudo, qualquer um era subvertido: os desvios passaram a representar uma prática comum acabando por se banalizar; das "normas gerais" podemos relembrar a separação dos aglomerados urbanos por áreas rurais e florestais, a densidade de 60 hab./ha, a limitação de edifícios plurifamiliares ao centro dos aglomerados, o afastamento da actividade industrial. A multiplicação das alterações converteu a excepção em regra e a sua aplicação sistemática comprometeu irreversivelmente as normas gerais, o que significa irregularidade nos procedimentos por parte da própria administração <sup>42</sup>. Todavia, as "excepções" concedidas eram sempre justificadas por motivos de "interesse público", "interesse social" e de "interesse turístico".

As "alterações de pormenor" podem ser protagonizadas:

- pelas câmaras, através da apresentação de estudos urbanísticos normalmente para integrar intenções de urbanização expressas pelos promotores privados;
- pelos proprietários fundiários;
- por entidades da administração central.

Com a promulgação da Lei 2099 a ambiguidade aumenta relativamente às alterações ao PUCS(R). Até à aprovação do plano regional, a construção de novas edificações quando exteriores às expansões dos planos de urbanização eficazes, fica sujeita à autorização do MOP, por intermédio da DGSU, e mediante parecer das CM. Para apoio à gestão, o Gabinete deverá estabelecer normas provisórias<sup>43</sup>, o que nunca acontece. Este vazio legal remete para a análise individual de cada pretensão, segundo regras apazadas caso a caso. Esta prática perpetua-se depois da conclusão do plano regional, já que a sua não aprovação impediu o arranque dos planos urbanísticos.

Uma outra forma de fugir ao cumprimento do plano advém da manipulação das vantagens concedidas aos empreendimentos com fins turísticos, pois a administração

---

<sup>42</sup> Algumas décadas mais tarde, o Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território determina a publicação em DR dos planos que tinham introduzido alterações ao PUCS. Muitos deles não foram considerados por desrespeitarem as determinações do Decreto-Lei de 1948 relativamente às condições de alteração do plano.

<sup>43</sup> Estabelecido na Lei 2099. É a Assembleia Nacional que sugere a criação de normas provisórias.



mostra maior flexibilidade na sua apreciação, sobretudo quando localizados no concelho de Cascais. As alterações conseguidas são diversificadas: conquista do estatuto de urbano para áreas afectas ao uso rural ou florestal, alargamento do perímetro urbano; aumento do índice de construção em imóveis isolados e ocupando a frente de mar.

Nos anos 50 três projectos de grande dimensão têm tratamento especial em consequência da vocação turística que lhe é reconhecida. Assim o alargamento da mancha urbana até à costa ocidental é conseguido pela Quinta da Marinha (a poente de Cascais); do mesmo modo a Quinta do Junqueiro<sup>44</sup> (Carcavelos) conquista o estatuto de urbano para uma vasta área rural junto da Marginal, já que no projecto inicial integra um importante equipamento turístico (os promotores optam mais tarde pela sua reconversão em área exclusivamente residencial); a aprovação do Hotel Estoril Sol, localizado junto ao litoral, com mais de uma dúzia de pisos, constitui outro exemplo. Todavia, identificam-se também algumas recusas neste domínio. Em 1957, a pretensão (autorizada) para a construção de um edifício com dois pisos no restaurante Mónaco não se concretizou e em 1969, já com o projecto convertido num imóvel de 9 pisos, o Ministro rejeita-a argumentando "(...) o PUCS não pode ser alterado sob qualquer aspecto significativo em local tão sensível como aquele (...) "<sup>45</sup>.

Já na década de 60 assiste-se à perversão de uma medida governamental para incentivar o investimento na hotelaria no sentido de conquistar maiores índices de ocupação. Dada a escassez de investimentos em empreendimentos turísticos é criado, por legislação específica<sup>46</sup>, o "hotel-apartamento", equipamento com menores exigências de localização relativamente à hotelaria clássica. Para favorecer o seu aparecimento, é admitido um índice de ocupação mais elevado (entre 1,5 e 2, acordado entre a DGSU, a DGT e a CMC). Este aspecto é aproveitado pelos promotores imobiliários para fugir ao regulamento do plano. Nas pretensões para a construção daquele tipo de equipamentos constata-se a concentração dos pedidos na área do Estoril (onde as alterações ao PUCS são, em geral, mais difíceis de conseguir) e a intenção de substituir imóveis de pequeno porte por edifícios de grande volumetria, destinados a unidades normalmente com um número de pisos superior a 10. Uma vez garantida a aprovação, é solicitada a reconversão do projecto para uso residencial, por alegada inviabilidade económica, e o imóvel comercializado em regime de

<sup>44</sup>Processo 103 CS.

<sup>45</sup>"Ante-projecto de um estabelecimento hoteleiro que se pretende construir no restaurante Mónaco na estrada Marginal de Caxias" (P 1748 CS).

<sup>46</sup>Decreto-Lei 49399, de 24 de Novembro de 1969, regulamentado pelo Decreto 61/70, de 24 de Fevereiro.



propriedade horizontal. Com este subterfúgio, são conseguidas maiores densidades, sem as contrapartidas devidas em equipamentos e infra-estruturas.

Os exemplos apresentados sobre as formas de derrogação do plano pretendem demonstrar a posição contraditória da DGSU. Por um lado, recusa a revisão do plano e mantém eficaz um documento reconhecido como ultrapassado; por outro, aceita modificações "pontuais" que, por aplicação sistemática, se traduzem no desmantelamento do projecto defendido. Esta atitude admite três hipóteses explicativas:

- incapacidade de propor uma alternativa ao modelo questionado;
- receio da avaliação relativa à actuação pública, que permite por em cheque as suas fragilidades na Costa do Sol, não só pelas obras que não executou, como pelo que permitiu fazer a outras entidades públicas e aos operadores privados;
- intencionalidade na postura adoptada, que constitui mesmo uma estratégia, pois a permissão caso a caso acumula vantagens: por um lado, permanece a ideia do plano aprovado como guião das actuações, cada situação é apontada como "excepção" e, como tal, a solução global parece estar salvaguardada; por outro, conquista maior capacidade negocial de que pretende tirar dividendos. Isto é, o plano não permite a ocupação, ou permite-a de acordo com índices pouco atractivos. A sua postura de acordo com estes princípios está legitimada; mas detém igualmente o poder discricionário para mudar as regras, que fixa sem constrangimentos.

A explicação do comportamento adoptado parece resultar da conciliação das últimas hipóteses aventadas. O Estado tem necessidade de demonstrar que a sua política urbana é coerente e a mais adequada ao interesse colectivo. Na prática o plano passa de um projecto tido como exequível a uma mera referência formal, já sem apoio político, funcionando apenas como instrumento de legitimação.

## 2.3 As estratégias de implementação

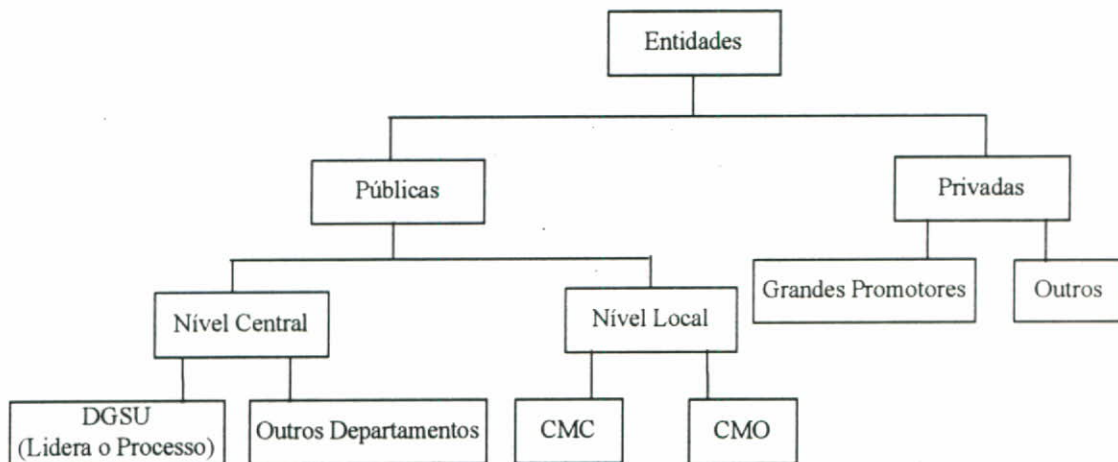
### 2.3.1 *A diversidade de actores*

Nos pressupostos inerentes ao lançamento do PUCS o Estado é o catalizador da sua realização: enquanto responsável pelas grandes infra-estruturas e equipamentos locais e líder do processo de urbanização. A administração surge como uma estrutura homogénea e coesa, imbuída do mesmo espírito: dar corpo às orientações consignadas para a Costa do Sol. Este cenário é meramente teórico e o aspecto que surge mais relevante na implementação da política urbanística é o número de actores envolvidos, públicos e privados (fig. 29). Este número é acompanhado pela diversidade de

objectivos que guiam as suas actuações e pela heterogeneidade dos recursos que manipulam. De facto, alguns só agora usufruem de maior liberdade de acção (privados), outros aparecem com objectivos diferentes dos iniciais e os recursos de que dispõem nem sempre são adequados aos propósitos que têm em vista.

O conceito de recurso decorre de uma prática e em cada momento materializa-se pelos valores de uso e de troca que lhe são conferidos pela sociedade. Esta característica repercute-se na sua instabilidade. Dado tratar-se do produto de uma relação (Raffestin, 1980), emerge apenas quando lhe é reconhecida uma utilidade para a satisfação de necessidades, podendo a relação que faz aparecer um recurso ser instrumental ou política.

Fig. 29- Entidades envolvidas na implementação do Plano de Urbanização da Costa do Sol



O poder de um actor é conferido por dois atributos: pela posse de um recurso e importância que lhe é dada em cada momento; pela capacidade de interferir sobre a valorização dos recursos de outrém. Esta circunstância ajuda a compreender a oscilação temporal do protagonismo dos actores, intrinsecamente associada aos recursos que manipulam. Na gestão urbanística dois recursos ganham relevância: um material, o solo, detido pelos proprietários fundiários, e outro imaterial, o poder de interferir na valorização do primeiro, na posse da administração.

Ao nível central, é diversificado o número de entidades participantes e variadas as motivações que lhe influenciam o comportamento no processo de decisão. É possível distinguir: a entidade para quem transitam as responsabilidades do acompanhamento



do plano (a DGSU), após a extinção do GPCS, e que lidera o processo; as entidades ligadas a execuções sectoriais ou a tutelas específicas; e as entidades com objectivos que contrariam as orientações do plano (ampliação da "Fundição de Oeiras", habitação social na área rural).

A DGSU tem o propósito de acompanhar a execução, repartida por vários intervenientes, e controlar a actuação das administrações locais. Possui um plano legal que fixa as regras de ocupação e a possibilidade de as alterar discricionariamente. Este poder permite-lhe manipular a qualificação de um bem essencial, o solo urbanizável, mas em simultâneo, revela uma dupla fragilidade: por um lado, os particulares, para quem o plano é vinculativo, detêm direitos inerentes à posse da terra que, em parte, lhes permitem tornear aquelas determinações; por outro, as diferentes entidades públicas entendem as orientações como meramente indicativas. A incapacidade para controlar os departamentos envolvidos em actuações sectoriais impede a coordenação da actividade urbanística, essencialmente privada, com as operações públicas de infra-estruturação. Por outro lado, mostra dificuldades financeiras para comparticipar as obras municipais necessárias ao ritmo do crescimento urbano que vai sendo aprovado.

Os departamentos centrais com maior envolvimento na implementação são responsáveis pela rede rodoviária (JAE), pelas infra-estruturas de saneamento básico (DGSH), pela plantação do cordão florestal (DGF) e pela construção do equipamento escolar (DGEP). A programação dos investimentos dessas entidades obedece a uma lógica departamental pautada pelos recursos disponíveis (nem sempre ajustados às necessidades a que têm de responder) e à sua intervenção nacional, não estando amarradas ao faseamento do plano. Assim, umas entidades não dão seguimento às obras que têm sob responsabilidade por falta de recursos financeiros (é o caso da JAE); outras não integram as acções aqui previstas dentro dos seus objectivos fundamentais, desvinculando-se das propostas (caso da DGF).

As entidades com jurisdições territoriais (p.ex. sobre o domínio público marítimo) ou sectoriais (no âmbito da actividade turística) interferem agora no processo de decisão. Por exemplo, dada a importância atribuída aos projectos turísticos, a partir de 1955 é envolvida no processo de apreciação o Comissariado do Turismo (mais tarde substituído pela Direcção Geral do Turismo), que passa a ser a entidade licenciadora das iniciativas com interesse turístico. Inicialmente tem de aprovar os projectos de edifícios hoteleiros e similares (incluindo também o número de pisos dos imóveis)<sup>47</sup>, mas pouco tempo depois, conquista maior poder de intervenção, passando também a

<sup>47</sup>Lei 2073, de 23 de Dezembro de 1954 (artº 4º).



pronunciar-se sobre quaisquer projectos turísticos e paisagísticos, quando estejam em causa "interesses turísticos"<sup>48</sup>.

Reintroduzidas na gestão depois de 1948, as câmaras de Cascais e Oeiras têm agora autonomia de decisão, embora a sua actuação esteja condicionada pelas orientações fixadas no plano e pela tutela imposta ao nível central. Para além destes constrangimentos, a sua acção é ainda pautada pela debilidade dos recursos humanos e pela escassez dos meios financeiros. A asfixia imposta pelas fracas dotações dos cofres do Estado coloca-as dependentes de outros tipos de receitas: as "comparticipações" estatais no financiamento das obras, a partir do Fundo de Desemprego, e atribuídas pela DGSU (também estas reduzidas face ao volume de investimento necessário); as receitas próprias, com relevo para as provenientes da aplicação das taxas de urbanização. Deste modo, o aumento da capacidade financeira varia na razão directa do acréscimo da superfície edificada. Espartilhadas entre o poder político da tutela e o poder económico personificado nos promotores imobiliários, resta-lhes tirar partido da proximidade à realidade local e das divergências entre o órgão central e os particulares para construir um campo de manobra próprio e maximizar a sua capacidade de acção. Assim, a concretização dos seus objectivos - maior envolvimento nas decisões sobre a transformação do território e acréscimo dos dividendos da urbanização - "obriga" ao desrespeito ao plano e a um jogo relacional à margem do instituído.

O reconhecimento do poder conferido pela posse da propriedade e pela manipulação desse bem levaram Duarte Pacheco a procurar neutralizá-lo logo que delineia o instrumento de suporte à política urbanística. Ao criar a figura de plano geral de urbanização, prevê um meio para eliminar este trunfo - a expropriação do solo e a sua urbanização pelas câmaras municipais -, como forma de garantir o faseamento mais adequado para um crescimento equilibrado dos aglomerados. Todavia este mecanismo não se torna operacional e a falha deste processo confere aos proprietários fundiários o estatuto de importantes actores urbanos, já que têm o suporte essencial do plano - o solo - assim como o direito de o reter ou lançar no mercado.

Porém, a importância dos proprietários não é homogénea, sendo graduada pelas características do bem que dispõem - dimensão, localização (face à área urbana, a infra-estruturas, ou outros elementos de qualificação, como pontos de vista panorâmicos), condicionantes físicos ou legais à ocupação -, e do modo como é avaliado pelos intervenientes no processo em cada momento. Um terreno urbanizável

---

<sup>48</sup>Lei 2082, de 4 de Junho de 1956 (alínea 11 da Base III).



com 50 ha vale mais do que 50 com 1 ha, mesmo comportando a mesma densidade de fogos, já que aí é possível exigir (impor) mais cedências e, proporcionalmente, conceder maiores benefícios nas condições de urbanização. Por isso, as "grandes urbanizações" constituem o germen das mudanças profundas do PUCS pois, a troco de contrapartidas classificadas pelo poder político como de "interesse geral", os promotores conseguem uma ocupação contrária às orientações do plano. As urbanizações de Nova Oeiras (Oeiras) e de Miraflares (Vale de Algés) foram pioneiras, mas os exemplos banalizaram-se depois de 1960. A localização do terreno representa também um factor de valorização/desvalorização enquanto recurso: por exemplo, as "situações únicas" para instalar um equipamento ou uma infra-estrutura permitem obter maiores dividendos aos detentores das respectivas propriedades. Por isso, os grandes promotores não conferem muita importância às determinações dos planos, já que as decisões urbanísticas não são imutáveis e quase sempre conseguem orientá-las em seu favor.

O protagonismo das entidades citadas oscila temporalmente e reflecte-se no seu maior ou menor envolvimento no processo de decisão. Assim, o Estado assume a liderança até finais dos anos 50 (com especial eficácia durante o funcionamento do Gabinete do PUCS), transitando depois para as iniciativas dos particulares, que passam a controlar, de facto, o processo urbano. Esta mudança é indissociável das orientações políticas nacionais em cada momento e dos objectivos macro-económicos dominantes. Até aos anos 40 a economia assenta na agricultura e o crescimento urbano é ainda moderado; a política urbana é um instrumento enquadrador da política de obras públicas e, por conseguinte, ao serviço dos interesses do Estado. A Costa do Sol, pela sua proximidade à capital do Império e pela integração de um projecto turístico, que se quer embrião de uma actividade económica a potenciar, assume um estatuto especial, e para aí são canalizados meios que durante décadas não mais se repetirão em qualquer região do País.

Dado a divergência entre os propósitos e os recursos das entidades envolvidas na execução do PUCS, a negociação das condições de urbanização surge, na viragem para os anos 60, como a acção estratégica onde cada actor procura preencher os requisitos indispensáveis para alcançar os objectivos mínimos. Assim sendo, o desenrolar do processo negocial ganha um alcance inesperado, tornando-se determinante conhecer as expectativas colocadas na negociação por cada interveniente, tendo como referência o binómio recursos a oferecer contrapartidas a conquistar.

### 2.3.2 O processo negocial

Até finais da década de 40 o MOP dispõe de meios, políticos, técnicos e financeiros, para levar a termo o projecto urbanístico que propõe para a Costa do Sol: dispõe de uma estrutura técnica especialmente criada para o efeito e gere com autonomia as verbas provenientes do Fundo de Desemprego. O acompanhamento da gestão ocorre em simultâneo com a elaboração dos planos de urbanização, o que permite rejeitar ou adaptar as pretensões privadas aos estudos em curso. As soluções em preparação, sigilosas, constituem um instrumento de poder, que a Comissão Executiva do Gabinete manipula de acordo com os interesses do MOP. Paralelamente inicia-se a construção da Marginal e de duas propostas emblemáticas do Plano Director de Agache: a auto-estrada e o complexo desportivo da Cruz Quebrada. Assim, as grandes obras são privilegiadas e, dentre elas, as associadas ao reforço da acessibilidade da Costa do Sol face a Lisboa. Ao contrário, é dada pouca atenção ao equipamento local. A situação do equipamento escolar primário é, porventura, a mais deficiente, e já sublinhada por de Gröer.

A retracção do investimento do MOP repercute-se de imediato na Costa do Sol: as obras de vulto são suspensas (auto-estrada, complexo desportivo) ou caem no esquecimento (cordão verde de protecção). A escassez de recursos estatais também se faz sentir na execução dos equipamentos de apoio local programados, por via do corte nas "comparticipações". O sub-equipamento começa a fazer-se notar pois, acumulando com a situação anterior, também é preciso encontrar resposta para equipamentos não contemplados ou sub-avaliados no plano (por exemplo liceus e escolas técnicas), surgidos pelo crescimento demográfico, melhoria das condições de vida e alteração dos hábitos familiares.

Aos problemas inerentes à execução do PUCS vem juntar-se o da habitação, que se torna candente, na sequência da intensificação dos fluxos migratórios para Lisboa. As dificuldades de alojamento para a população de escassos recursos crescem e o Governo é forçado a encontrar algumas soluções no território da periferia (porventura procurando aproveitar o investimento já feito em infra-estruturas), até há pouco tempo reservado para os mais afortunados.

Neste cenário contraditório - restrições nos gastos públicos e, simultaneamente, premência do seu reforço pelo crescimento e diversificação das solicitações -, a administração vê como solução imputar a outras entidades envolvidas na execução (câmaras municipais e promotores imobiliários), parte das responsabilidades que antes



reservara para si.

A "transferência" de obrigações para as autarquias processa-se sem os meios adequados. A mais relevante diz respeito à interferência no mercado de solos. As hipóteses da sua viabilidade são diminutas depois do PUCS aprovado, não só pelas externalidades negativas da aplicação do plano (sobre a subida do preço do solo), como por efeito da Lei 2030. Mas a DGSU liberta-se de obrigações e dos custos políticos associados à imagem de ineficácia pelo incumprimento do estabelecido. O envolvimento dos proprietários fundiários obriga a uma estratégia mais elaborada para conseguir a adesão: aceita conceder maiores valorizações fundiárias a troco de contrapartidas a obter dos particulares, quase sempre associadas à angariação de terrenos para utilização pública. Desenha-se, assim, um contexto de implementação com adulteração dos elementos de referência. Até então o Plano ditava as soluções, agora é o processo negocial a determiná-las, repercutindo-se no desenvolvimento urbano futuro. Estas novas condições divergem das presentes na etapa da formulação, pois as soluções urbanísticas passam a estar referenciadas a unidades cadastrais e muitos dos objectivos prevaletentes não estão em conformidade com os explicitados no plano.

A existência do processo negocial significa que o Estado admite alguma flexibilidade na aplicação do plano da Costa do Sol. Todavia, para o desencadear pressupõe a participação de, pelo menos, dois actores, carecendo cada um de recursos que o outro dispõe. Assim, a viabilização dos objectivos de uma parte depende da cooperação da outra e é esta interpenetração de interesses que proporciona as condições suficientes para a negociação. O processo cresce em importância quando não há alternativas para os recursos em disputa, acentuando a dependência dos envolvidos. Esta nem sempre é equilibrada, o que coloca os intervenientes em posições diferentes de exigir e de aceitar. O resultado final provém do modo como o processo se desencadeia e é conduzido. O poder negocial é, simultaneamente, proporcional aos meios mobilizáveis por cada actor no momento e ao valor que os outros lhe atribuem para o seu próprio projecto. Os participantes admitem disponibilizar parte dos recursos que detêm, se desse modo almejarem a satisfação (mínima) dos seus objectivos: por exemplo, a DGSU pretende um terreno para um equipamento e, para tal, admite autorizar uma alteração ao plano; um particular está aberto à cedência, desde que seja compensado na restante parcela com um índice de ocupação satisfatório. A divergência de propósitos das entidades envolvidas é ultrapassada pelos interesses convergentes em acautelar as respectivas concretizações. A variação temporal da relevância dos recursos demarca os interesses dominantes em cada

momento.

As condições para despoletar o processo divergem conforme a entidade liderante da iniciativa seja pública ou privada. No primeiro caso as câmaras municipais de Cascais e Oeiras desenvolvem alterações ao PUCS, procurando, com os índices de edificabilidade autorizados, interessar os proprietários locais na urbanização e conseguir os dividendos de que carece para um objectivo pré-determinado. Dentro desta perspectiva enquadram-se, por exemplo, o "Plano para o Vale de Algés" (1959) e a "Remodelação Urbanística da Zona Marginal de Paço d' Arcos" (1961). No primeiro, a administração concebe uma solução que julga compensatória para os promotores (urbanização de uma área afectada a uso rural do PUCS, com uma densidade média de 148 hab./ha, a troco do realojamento de meio milhar de barracas); no segundo, pretende melhorar os acessos locais e conseguir terrenos para instalar equipamentos.

Quando a iniciativa parte de um promotor e a pretensão de urbanização apresentada está em desacordo com o regulamento do plano, o caminho para o processo negocial está aberto, desde que a administração vislumbre a possibilidade de usufruir de contrapartidas. O estudo inicial surge na forma de "zonamento geral", onde são apontadas as áreas de expansão, de equipamentos, os espaços verdes, a estrutura viária principal e estão enumeradas as cedências. Os valores globais da ocupação prevista nem sempre quantificam os fogos a construir. O Ministro dá uma "aprovação de princípio" para desenvolvimento posterior. A negociação visa encontrar uma "plataforma de conveniência" entre os benefícios e os custos para as partes.

As razões para recorrer à negociação variam com os intervenientes, embora se alicercem em factores comuns: necessidade de aceder a um recurso para conquistar um objectivo e urgência na acção que impede a espera de uma oportunidade mais vantajosa. A estratégia a adoptar é também influenciada. Tendo por base estes condicionalismos, é essencial identificar as motivações e a estratégia de cada entidade no processo negocial face aos recursos que mobiliza e ao comportamento dos restantes intervenientes, e perceber como é que as cedências e as "contrapartidas" são individualmente ponderadas.

#### *A Administração Central*

Contrariamente à etapa de elaboração do plano, onde todas as componentes parecem concertadas, agora a heterogeneidade de interesses no interior da administração central



revela-se em pleno. Esta é aqui liderada pela DGSU, a quem compete controlar a execução do projecto para o território da Costa do Sol, repartida por uma diversidade de intervenientes. Sem poder para interferir nas acções dos outros departamentos centrais envolvidos, reequaciona a sua com base nas entidades sobre as quais exerce tutela: as câmaras municipais e os proprietários urbanos (quadro 14). Com a capacidade de investimento depauperada, a DGSU tem dificuldade em assumir a sua quota parte na implementação, por via da comparticipação em obras de iniciativa camarária. A ausência de uma política de solos, sempre adiada, mas imprescindível para concretizar o plano formalizado, torna-a prisioneira dos proprietários da terra. O recurso à expropriação é pontual e não prática corrente das câmaras municipais. A estrutura cadastral, ignorada no plano, mostra-se agora determinante, já que demarca as unidades territoriais que estão na base do processo negocial. O seu relacionamento com os particulares altera-se então. Nos anos 30 e 40, o Gabinete havia-os mantidos sob um controlo apertado (a aprovação de Nova Oeiras parece ser a excepção que confirma a regra). Com o plano eficaz estava consignado que competia às câmaras proceder à expropriação das áreas urbanas, infra-estruturá-las e, posteriormente, lançá-las no mercado; deste modo, os detentores do solo eram agentes "neutralizados" e irrelevantes no processo de urbanização. Falhado o controlo público do solo urbano/urbanizável, no final dos anos 50 aqueles passam a ser olhados como actores a "apoiar" e "estimular" na construção da cidade. Esta mudança radical fundamenta-se em duas razões: na necessidade de não obstruir o processo de acumulação em curso e na possibilidade de aqueles viabilizarem parte das obras que competiam ao Estado. Assim, a Direcção-Geral admite sacrificar princípios do plano para garantir outros objectivos que apelida de "interesse geral" e tem como urgentes, como obter solo para implantar equipamentos sociais com o menor custo possível para o erário público e apoiar iniciativas que contribuam para debelar a endémica falta de habitação para as classes sociais menos favorecidas.

Quadro 14 - A actuação das entidades públicas no processo negocial

Entidades	Motivações Principais	Estratégia
DGSU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer a acumulação do capital</li> <li>• Diminuir os custos de reprodução social</li> <li>• Liderar o processo de urbanização</li> <li>• Transferir parte das responsabilidades de investimentos próprios</li> </ul>	<p><b>Face às Câmaras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução das competências municipais associadas à transformação do uso do solo</li> <li>• Controlo rigoroso sobre a actuação autárquica</li> <li>• Acusação de inoperacionalidade</li> </ul> <p><b>Face aos Particulares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação dos benefícios/contrapartidas</li> <li>• "Excepcionalidade" de tratamento conferida a cada pretensão</li> <li>• Maior flexibilidade na fuga ao regulamento para os projectos turísticos</li> </ul>
CM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conquistar campo de manobra no processo de decisão</li> <li>• Atenuar as limitações impostas pela tutela</li> <li>• Obter directamente benefícios provenientes da urbanização</li> </ul>	<p><b>Face à DGSU</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desrespeito pelos procedimentos instituídos</li> <li>• Apoio às iniciativas particulares</li> </ul> <p><b>Face aos Particulares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento no processo negocial</li> </ul>

Nos exemplos analisados as soluções negociadas são diversas, embora se agrupem basicamente em três tipos, atendendo às contrapartidas que revertem, directa ou indirectamente, para o poder central:

a) - habitação para a população de menores rendimentos

A administração é mais tolerante nas compensações de urbanização aos promotores que mostram disponibilidade para atenuar o *déficit* habitacional. Os projectos que invocam tal propósito são muitos, ainda que sob formas diversificadas:

- habitação colectiva em edifícios "tipo torre", em Nova Oeiras, destinada a rendas limitadas para famílias de classe média sem recursos para se instalar em moradias



(1954);

- realojamento de famílias residentes em barracas; o exemplo mais conhecido é a urbanização da Habitat/Miraflores, que pressupunha eliminar 500 barracas (1959); nas negociações iniciais da Solátia-Carnaxide (1961) também esteve prevista a substituição de 150 barracas, exigência que desaparece na formalização do contrato de urbanização;
- doação de terrenos para habitação social<sup>49</sup>. Entre o início da década de 60 e a regulamentação do loteamento urbano é defendido que *"Todas as novas zonas "HE" devem fornecer terrenos correspondentes a 30% dos fogos para integrar no património municipal para efeito de construção de casas de carácter económico"*<sup>50</sup>, a promover pelo Cofre de Previdência do MOP. A recomendação não tem efeitos, dada a pequena dimensão das propriedades envolvidas. Contudo, é aplicada em grandes urbanizações que surgem na zona rural, nomeadamente na Solátia (Carnaxide), na Quinta do Marquês (Oeiras) e na Medrosa/Alto da Barra (Oeiras);
- casas de renda económica, por exemplo a urbanização da Urbilar (Parque Residencial Dr. Augusto de Castro), em Oeiras (1965) ;
- habitação social de promoção pública, nomeadamente o Bº da Federação das Caixas de Previdência (Cascais, Parede, Oeiras) e o Bº dos Serviços Sociais do Ministério do Ultramar (Paço d'Arcos)(1968).

As compensações concedidas são diversas: em Nova Oeiras são admitidos os edifícios plurifamiliares isolados com 11 pisos; nas restantes urbanizações conjuga-se a ocupação da área rural com a permissão de densidades elevadas.

Com esta abertura à habitação social, o governo contraria os propósitos do PUCS em conter a população de menores recursos ("isolando-a" nas pequenas áreas de expansão das "zonas aldeãs").

#### b) - áreas para instalar equipamentos colectivos

A administração consegue a cedência de áreas afectadas a equipamentos no Plano, mas também outras aí não previstas. Muitas urbanizações são negociadas com esse fim, nomeadamente

- Pavilhão gimnodesportivo de Paço d'Arcos (J. Pimenta);
- Campos de jogos (Terrenos do Rádio Clube na Parede);

<sup>49</sup>Com base no determinado na legislação de 1944.

<sup>50</sup>In "Ante-plano de Urbanização da Galiza-Alapraia" (1962).

- Liceu de S. João do Estoril (Quinta da Carreira).
- Quartel dos Bombeiros em Paço d'Arcos (Quinta do Meireles).

Em alguns casos a contrapartida envolve mesmo a construção do equipamento (pavilhão gimnodesportivo de Paço d'Arcos) ou a cedência de equipamento já existente (terrenos do Rádio Clube).

c) - Terreno para infra-estruturas rodoviárias

Para reduzir os gastos públicos, a administração procura obter gratuitamente os terrenos necessários para novos arruamentos ou alargamento dos existentes (nó do Carrascal, em Carnaxide, de acesso à AE, ligação de estrada Caxias-Paço d'Arcos com a derivação para Porto Salvo, arruamentos locais).

A estratégia da DGSU na negociação, tendo em vista alcançar os seus objectivos, tem de ser analisada face aos dois principais parceiros envolvidos. Às câmaras não reconhece capacidade negocial, secundarizando-as no processo; deste modo pretende continuar a comandar a transformação urbana. No que respeita aos proprietários, a estratégia é marcada pelo:

- carácter de "excepcionalidade" atribuído a cada derrogação, o que em teoria lhe confere maior capacidade de negociação. Esta estratégia pretende fazer crer que nada muda na política em vigor. A singularidade do procedimento está na insistência em considerá-lo pontual. Contudo, o número e o ritmo das situações banalizou-as e revelou a dependência, que os particulares aproveitarão em seu favor;
- a análise individualizada das pretensões. Cada proposta é isolada e avaliada em si mesmo, não sendo quantificados os desvios quantitativos (acréscimo populacional) e qualitativos (grau de comprometimento dos "objectivos gerais") relativamente ao plano;
- a transferência de responsabilidades próprias, colocando nas mãos dos detentores do solo a viabilização de investimentos públicos fundamentais para o território.

As alterações de ocupação dadas a título de excepção, a troco de contrapartidas que a administração avaliza como compensatórias para o interesse público, constituem referência para mais tarde outros promotores negociarem/reivindicarem valores similares. A criação de "antedecentes" desencadeia a perda de controlo do processo.

A aprovação sistemática de fogos sem ligação com as necessidades de crescimento,



mas sim para conseguir contrapartidas, provoca uma valorização artificial do solo (conferida pelo estatuto de urbano) e coloca o Estado como instigador da especulação fundiária, e do fomento de solo expectante. As consequências espaciais daqui resultantes são marcadas pela tendência para a ocupação anárquica mas sistemática do território e a formação de contínuos urbanos, inviabilizando as áreas rurais /florestais de enquadramento; assiste-se também ao progressivo sub-equipamento e sobrecarga das infra-estruturas instaladas.

### *As Câmaras Municipais*

As CM têm o campo de acção muito condicionado: por um lado, a tutela imposta pela DGSU anula o seu poder de decidir sobre as transformações do território; por outro, os meios técnicos e financeiros de que dispõem são diminutos para dar cumprimento às tarefas que lhe estão imputadas, atrofiando-lhes a capacidade operacional. Teoricamente têm uma intervenção activa no processo de urbanização por via da expropriação; na prática, porém, a escassez de meios veda-lhes a interferência no mercado de solo e a administração central acusa-as de ineficácia, não reconhecendo validade às causas que apontam para a sua inoperância.

Dados estes condicionalismos, as CM têm como motivação capital a conquista de espaço de intervenção, perante a administração central e também os particulares. A sua estratégia passa pela obstrução ao plano imposto, nomeadamente através de:

- iniciativas próprias de alteração ao PUCS, apoiando o alargamento da mancha urbana e a sua densificação por forma a aumentar os dividendos provenientes das taxas de urbanização;
- incumprimento de procedimentos estabelecidos, sobretudo o deferimento de alterações pontuais (por exemplo aumento do número de pisos) sem participar à tutela, conforme consagrado na lei, apostando nos "factos consumados". Esta fuga faz com que o conflito entre os dois níveis esteja sempre latente, e algumas vezes se exteriorize. É o caso do afastamento do presidente da Câmara de Oeiras, em 1970, por alegadas irregularidades na gestão do território, traduzidas pela aprovação do aumento dos fogos em várias urbanizações, sem consulta prévia à DGSU<sup>51</sup>;
- aproveitamento das divergências de interesses entre a administração central e os proprietários.

Discordando da administração central, as CM conseguem minimizar a subalternização

---

<sup>51</sup>Por exemplo aumento do número de pisos em urbanizações em Paço d'Arcos (J.Pimenta), Carnaxide (Solátia) e Oeiras (Quinta do Marquês).

à tutela e afirmar-se como poder. Por exemplo os terrenos cedidos para habitação social são mal recebidos ao nível local, por duas ordens de razões:

- são subtraídos nos cálculos de mais-valias, reduzindo as contrapartidas financeiras para os cofres municipais;
- inviabilizam outras cedências, que poderiam reverter para as autarquias.

Quanto às pretensões dos particulares, é notória a maior abertura à urbanização, bem como aos sucessivos pedidos de alteração por aqueles apresentados. O crescimento do parque habitacional é, em si mesmo, visto como um benefício, dado que as taxas cobradas são uma fonte de rendimento essencial para os débeis orçamentos municipais: mais construção é sinónimo de receitas a curto prazo, não sendo ponderadas as despesas que estão associadas ao aumento da população residente, nomeadamente pelo acréscimo da rede viária local, aumento das redes de infra-estruturas e recolha do lixo.

### *Os particulares*

Ao processo negocial apenas têm acesso os proprietários de grandes parcelas, os únicos que têm algo susceptível de troca. Cada promotor visa maximizar a rentabilidade da sua propriedade, aumentando a superfície a construir e reduzindo os encargos de urbanização. Para atingir os objectivos pretendidos, a sua actuação desenrola-se em duas etapas, distintas nos propósitos a alcançar e nas estratégias adoptadas (quadro 15).

Na 1ª etapa importa obter um *compromisso de ocupação*, ou seja, uma concordância da administração central ou local que pode ter índole diversa: conseguir o estatuto de urbano negado pelo plano, afectando a propriedade ao uso "rural" ou "florestal"; afastar um equipamento ou uma zona verde; aumentar a densidade de ocupação; substituir a tipologia dos edifícios (de unifamiliares para plurifamiliares), etc. O promotor apresenta uma intenção de ocupação, afectando a propriedade a um índice geral de edificabilidade (densidade bruta). Acordadas as cedências, o número de forgos inicialmente conseguido é "arrumado" no terreno sobranter (densidade relativa). A

administração fala de uma *aprovação de princípio*, ou seja, uma aceitação da ocupação sobre indicações gerais, ao nível das intenções, mas que não substitui a aprovação. Todavia, para o promotor esta traduz-se já num *compromisso* do poder político. Quando a pretensão contraria de forma explícita o plano, a administração chama-lhe *aprovação excepcional*, isto é, que foge das condições ordinárias, mas é aceite face a um objectivo de interesse geral que suplanta o que está na base do plano.



Quadro 15 - A actuação dos promotores privados no processo negocial

Faseamento	Objectivos	Estratégias
1ª etapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conquistar um <i>compromisso de ocupação</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colagem ao discurso oficial nos objectivos a perseguir</li> <li>Formulação de propostas que contemplam soluções em nome do "interesse geral"</li> <li>Apresentação dos projectos como de interesse turístico</li> <li>Antecipação das contrapartidas que está disposto a conceder à administração</li> </ul>
2ª etapa (escalonada no tempo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar os direitos já adquiridos</li> <li>Aligeirar as contrapartidas inicialmente acordadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pedidos de alteração sucessivos</li> <li>Fragmentação das propostas</li> <li>Não quantificação do crescimento</li> <li>Referência a áreas de pavimento e não a número de fogos (podendo, assim, alterar as tipologias e conseguir maiores densidades)</li> <li>Protelamento das áreas de cedência (para negociar futuras alterações)</li> <li>Não realização das escrituras de cedência</li> <li>Construção dos fogos autorizados diferida no tempo</li> <li>Redução dos encargos de urbanização pelo incumprimento de compromissos assumidos (não realização de espaços verdes, de infra-estruturas, ...)</li> <li>Reconversão dos projectos turísticos em residenciais</li> </ul>

Todavia, desta prática resultam consequências, pela criação de:

- *antecedentes*, pois, perante uma cedência de derrogação ao plano, é de crer que em condições idênticas esta se repetirá relativamente ao que a administração concede e ao que os promotor tem que dar;

- *expectativas*, entendidas como pressupostos de valorização idêntica de propriedades em situações similares, ou na proximidade das primeiras.

A proposta inicial do promotor associa-se aos objectivos públicos defendidos, pretendendo ser um contributo para a resolução de problemas em que o Estado está empenhado, nomeadamente a carência de habitação, ou a falta de equipamentos sociais. Por exemplo, o promotor do Vale de Algés (1959) manifesta predisposição para debelar o bairro degradado local "(...) *embora nem uma só das barracas existentes assente em terrenos seus*"; em Carnaxide, na primeira intenção de ocupação, a sociedade urbanizadora mostra-se disponível para prescindir, em favor da administração, de 20% dos fogos que venham a ser autorizados; na Medrosa/Alto da Barra é doada uma parcela de terreno para habitação social. A "colagem" ao discurso oficial revela-se uma estratégia eficaz para conseguir uma aprovação, convertida automaticamente em *direitos adquiridos*, ou seja, a conquista do estatuto de urbano e a afectação da propriedade a um índice de ocupação. Esta etapa é a mais difícil de ultrapassar para o particular, tendo de ceder às exigências impostas pela administração, que detém o recurso principal - o poder discricionário de dizer "sim", "não", ou "talvez, se..." à pretensão. Uma vez vencida esta 1ª etapa, o promotor desencadeia uma segunda que pode ocorrer por tempo indeterminado e com propósitos diferentes dos anteriores.

A 2ª etapa é quase sempre diferida numa sucessão de pedidos de alteração ao projecto antecedente e sofre metamorfoses no tempo. A relação de forças altera-se, com o promotor a assumir um papel mais interventor. Agora procura rentabilizar o seu património, o que é possível por duas vias : conseguir uma edificabilidade superior à conquistada e reduzir as contrapartidas inicialmente acordadas. As justificações apresentadas para os *ajustamentos* prendem-se com o empenhamento em busca da solução mais correcta em termos urbanísticos, suplantando em qualidade a anterior, então tida como "a melhor". Uma análise sequencial das soluções revela que, regra geral, cada novo pedido é pautado pelo acréscimo de ocupação: por exemplo, em Nova Oeiras (Oeiras) o número de pisos para as "torres" era de 7, mas acabou por se fixar em 11; no Bº Augusto de Castro (Oeiras), os promotores conseguem em 5 anos passar de 1500 fogos (1965) para 2165 (1970), a que corresponde um aumento de 44% do parque habitacional. Todavia, por vezes é possível quantificar em fogos as alterações, já que aparecem camufladas em "superfície de construção", "aumento do número de pisos dos edifícios", "conversão do espaço comercial em habitacional", "ocupação dos pisos vazados dos edifícios", "construção de um piso recuado", "alteração da tipologia dos fogos". Perante esta variedade de referências, com



frequência a DGSU e a CM fazem um cômputo diferente do número de fogos autorizados. A mudança nos compromissos assumidos no início quanto às compensações devidas ocorre de forma variada:

- os equipamentos propostos vêem reduzida a área de implantação, são deslocados para localizações menos propícias e por vezes desaparecem;
- as infra-estruturas apenas são parcialmente executadas;
- as áreas destinadas a espaços verdes nunca são tratadas;
- as cedências não são formalmente concretizadas, porque as escrituras de cedência não são efectuadas. Por vezes os promotores acabam, mais tarde, por apresentar uma proposta de ocupação para uma parcela cedida (situação ocorrida, por exemplo, na urbanização J. Pimenta, na Pampilheira, Cascais).
- o protelamento das cedências, para assegurar novas compensações, mostrando a administração dificuldade em fazer cumprir o que determina.

Para o êxito das alterações pretendidas, os promotores socorrem-se de uma dupla estratégia:

- fragmentação das alterações, tendo em vista dificultar a avaliação dos acréscimos daí resultantes. Esta forma de actuação segue a adoptada pela administração na avaliação caso a caso das pretensões privadas. Em qualquer das situações, o objectivo nuclear é manipular os valores que estão em jogo;
- aproveitamento das tensões entre o nível central e local da administração, apoiando-se num ou noutro conforme a receptividade aí encontrada. É a "*estratégia do bilhar*" (Bourdieu, 1990:93), segundo a qual "(...) *cada uma das posições fracas no campo territorial pode encontrar formas de independência apoiando-se sobre um poder para escapar a um outro que poderá, noutra ocasião, ou noutro campo territorial, ser utilizado para resistir ao primeiro*".

As consequências desta estratégia reflectem-se na configuração da forma urbana:

- no alargamento dos perímetros urbanos;
- na construção nas zonas rurais;
- no acréscimo de residentes sem os correspondentes equipamentos sociais, contribuindo para a formação de dormitórios.

O desenrolar das negociações está subordinado ao contexto então vivido, aos estímulos e constrangimentos que a cada momento afectam os actores envolvidos, ao seu poder e influência na estrutura em que estão inseridos, ao sistema de relações que estabelecem entre si. A gestão urbanística é indissociável deste processo: é preciso discernir como agem as entidades para compreender como as políticas são moldadas

no processo de implementação. A repartição de poderes no processo negocial é crucial: a dissimetria de poderes é enorme e cada agente actua em função dos meios próprios à sua disposição.

O funcionamento do processo negocial mostra como os diferentes actores estão reciprocamente dependentes dos meios uns dos outros: a DGSU pretende terreno gratuito (ou a baixo custo) para infraestruturas, equipamentos, habitação social; o particular intenta a valorização máxima da propriedade, em função do índice de ocupação que é autorizado. Esta dependência fomenta uma cumplicidade (...). De acordo com tal estratégia a administração entra no jogo dos promotores e sai sempre perdedora. A forma de avaliação é muito limitada. A lógica sectorial torna-se dominante e as consequências sobre o conjunto são inevitáveis.

A pulverização dos casos excepcionais e a amplitude das cedências no processo negocial fazem com que a política urbanística seja reformulada por via da gestão. Aqui são (re)definidos a forma urbana, os usos, as densidades, os equipamentos. Contrariamente à fase de formulação, agora a política é reconstruída a partir de casos isolados e da incorporação de outros objectivos (p.e. habitação económica). A dinâmica do sistema urbano impõe adaptações ao modelo. Todavia, a fórmula utilizada não parece ser a mais apropriada. Os resultados esperados (pelos quais o processo foi desencadeado) ficam muito aquém das expectativas criadas, isto porque os pressupostos das negociações enfermam de contradições das quais resultam práticas perniciosas.

### *2.3.3 A subversão das lógicas de negociação*

A actuação pública atrás descrita parece, à primeira vista, aceitável na óptica do "interesse geral". Dada a escassez de meios financeiros para viabilizar um conjunto de infra-estruturas e de equipamentos, a administração quer subtrair parte dos investimentos públicos necessários dos lucros da urbanização: a obra ficava garantida e as populações servidas, sem a disponibilização de verbas estatais. Este processo custa a alienação progressiva dos princípios do plano, dos quais a administração não abdica formalmente; a par disso, pensa-se conseguir uma "descompressão" do crescente número de pedidos de urbanização. Todavia, esta estratégia mostra-se não só ineficaz como negativa. Ineficaz, porque muitas das obras acordadas acabam por não se concretizar; negativa, porque as cedências negociadas têm consequências perversas: comprometem soluções que formalmente continuam válidas (p.e. o crescimento nucleado em detrimento do contínuo urbano) e constituem-se como *antecedentes* que suscitam um efeito multiplicador. O contexto económico-social da



região de Lisboa, a partir dos finais dos anos 50, nada tem a ver com aquele que presidiu à formulação da política; os problemas no território também são diferentes, na natureza e na dimensão, e a própria administração manifesta novos objectivos, que pensa ir concretizando através de acções pontuais. A conciliação é impossível: de facto, não se trata apenas de fazer ajustamentos ao plano em vigor; pelo contrário, o novo contexto estimula formas de ocupação até então inexistentes, que têm de ser equacionadas em conjunto, pelos efeitos que suscitam nas redes de serviços colectivos e no modelo global de organização do território.

As estratégias inerentes ao acto negocial fazem aparecer relações complexas entre os intervenientes no processo urbano, pela coexistência de interesses contraditórios de compatibilização difícil. O processo negocial implica, como foi referido, a conquista recíproca de benefícios, embora dificilmente a relação benefícios/custos seja idêntica para as partes. A prática adoptada na gestão do PUCS desencadeia consequências territoriais negativas, como por exemplo:

- produção de solo expectante, já que os fogos autorizados são desligados das necessidades reais de crescimento. A própria administração admite e estimula o solo como um valor de troca. Os promotores esforçam-se por obter o estatuto de urbano para as respectivas propriedades, mas muitas vezes não as colocam no mercado. Por exemplo, a aprovação da expansão a oeste de Oeiras nos anos 40 cria excesso de oferta (tendo em conta as expansões previstas e o ritmo de crescimento então verificado) e teve efeitos a logo prazo: a urbanização de Nova Oeiras apenas foi lançada dez anos depois; a Quinta do Marquês e a Quinta das Palmeiras só arrancaram nos anos 60. Nesta década, as previsões populacionais do plano regional para o horizonte 1985 deixaram de constituir referência nas urbanizações autorizadas, assistindo-se à produção de solo urbanizável em quantidades muito superiores às necessidades e que comprometerão a gestão do território nas décadas seguintes;
- especulação fundiária, pela retenção do solo urbano. O proprietário de um terreno urbano, ou com possibilidade de o vir a ser, vê aumentar a sua valorização à medida que a colectividade equipa a zona onde está situado. Como não é obrigado a colocá-lo no mercado, pode haver abundância potencial de solo para urbanizar, mas insuficiência da sua oferta, o que se repercute na subida dos preços e constitui um meio de pressão para aceitar mais propostas exteriores aos perímetros fixados. Deste modo, as áreas previstas para construção permanecem vazias, ou apenas parcialmente ocupadas, enquanto a urbanização se processa para lá delas. Esta escassez aparente estimula a especulação fundiária e a subida artificial do preço do solo urbanizável;



- maiores encargos públicos, pois a diversidade de frentes de urbanização obriga a um gasto adicional em infra-estruturas quando há sub-aproveitamento de outras;
- acréscimo do *déficit* de equipamentos, pois as compensações de urbanização concedidas a troco de contrapartidas poucas vezes revertem a favor da população autorizada. Por exemplo, na Solátia (Carnaxide) o promotor cede um terreno para instalar um bairro social (objectivo sectorial do MOP), que compromete a possibilidade de localização de uma escola secundária, justificada para a população prevista (~9000 habitantes). Assim, parte das cedências destinam-se a cobrir carências, mas à custa da potenciação de outras maiores (geradas pela procura futura). A urbanização J. Pimenta (Paço d'Arcos) constrói um pavilhão gimnodesportivo, mas o acréscimo populacional para compensar aquela "oferta", permite a fixação de mais alunos do ensino primário para quem não é previsto o respectivo equipamento (para apenas se citar o grau de ensino básico). Aprovam-se urbanizações sem os equipamentos mínimos e depois autorizam-se densidades excepcionais nas suas envolventes para conseguir cobrir as necessidades. A administração faz uma avaliação imediatista dos ganhos, mas não valoriza, porque distantes, as consequências negativas dos desfasamentos referidos. As condições de vida urbana proporcionadas, e que decorrem da articulação entre as diferentes funções inerentes à cidade, são preteridas em favor de objectivos localizados. O ambiente urbano qualificado defendido nos anos 30 e 40 para a Costa do Sol é, em muitas urbanizações aprovadas depois de 1960, uma miragem;
- transformação do crescimento urbano nucleado em contínuo urbano. Por um lado, não são viabilizadas as áreas rurais de protecção defendidas para os aglomerados (nomeadamente por aquisição ou expropriação); por outro, não são desenvolvidos mecanismos compensatórios para os proprietários afectados por usos não rentáveis (p.e. a aplicação de um esquema de perequação). À inacção da administração responde a iniciativa dos particulares lesados, que envidam todos os esforços para conquistar o estatuto de urbano para as suas parcelas e acabam por sair vencedores.

Assim, a gestão vai-se moldando às propostas dos particulares e estes respeitam cada vez menos as directrizes do plano. Os casos negociados são rotulados de "excepcionais", e a administração procura fazer crer (a si própria?) que não se repetirão. Todavia, esta hipótese não se verifica: os exemplos aceites passam a constituir antecedentes, e os parâmetros urbanísticos aí fixados a base mínima em futuras negociações. A administração apenas avalia os eventuais benefícios que advêm das contrapartidas imediatas (p.e. terreno para a construção de uma escola ou para um bairro social), mas não pondera os aspectos negativos, diferidos no tempo. A ausência de regras claras subvertem todo o processo e confirmam o descontrolo da



acção pública.

Se a DGSU admite bastante flexibilidade nas alterações introduzidas desde a viragem para a década de 60, também outros departamentos centrais não demonstram preocupações em seguir as orientações do plano. A sua conduta é orientada pela vontade de concretizar interesses próprios. Os bairros de iniciativa pública não prevêm equipamentos, pois é preciso rentabilizar a propriedade, devendo as necessidades geradas ser asseguradas fora do seu perímetro (leia-se por via de urbanizações privadas). Os bairros da Federação das Caixas de Previdência (Oeiras, Parede; Cascais) não prevêm quaisquer equipamentos; a urbanização da Tapada do Mocho (Paço d'Arcos), promovido pelos serviços sociais do Ministério do Ultramar, permite a instalação de 643 fogos e o equipamento está reduzido a uma piscina (nunca construída). Este comportamento de entidades públicas não só amplia os *déficits* como constitui uma prática anti-pedagógica, já que a administração defende medidas para terceiros que não impõe a si própria em circunstâncias similares.

Também as autarquias averbam consequências contrárias às esperadas com a sua postura mais flexível para a urbanização:

- os dividendos financeiros provenientes das taxas de urbanização não cobrem as despesas inerentes à população instalada; por um lado, as redes aumentam em extensão e o seu redimensionamento acaba por ser imperativo (depósitos de água, tratamento de efluentes), já que as infra-estruturas instaladas tinham sido projectadas para outros limiares populacionais. A par da extensão das redes, não é feita a sua reconversão, o que se reflecte na qualidade do serviço prestado (p.e. no abastecimento de água, reconhecido pela DGSU no final dos anos 69) e a poluição das praias, dado o lançamento dos esgotos no mar, sem qualquer tratamento;
- o incumprimento de responsabilidades dos promotores imobiliários (completamento da rede viária local e do estacionamento, plantação dos espaços verdes) faz com que vejam acrescidos os seus campos de acção sem o orçamento equivalente.

O MOP, que se tinha proposto intervir para obviar aos malefícios do crescimento espontâneo, acaba por ser o principal responsável por uma situação nefasta ao desenvolvimento urbano da Costa do Sol depois de 1960: apoia um plano ultrapassado, mas que não revê; incentiva a sua violação, mostrando disponibilidade para a sua revogação pontual, mediante algumas contrapartidas dos promotores. Há um desleixo nos mecanismos estatais de regulação, não só nos directos (pelo que não faz), como nos indirectos (pelo que permite às entidades que tutela). Esta actuação conduz àquilo que Santos (1990:240) designa por "*Estado paralelo*", tipificado

nomeadamente pela "(...) *tolerância perante conflitos de interesses que com toda a probabilidade são decididos contra os interesses do Estado*". Este comportamento incute o descrédito sobre a acção pública, dado que não dá garantias que o discurso tenha tradução no terreno.

A abertura à cooperação manifestada pelos proprietários na fase inicial das negociações, sofre um retraimento uma vez garantido o estatuto de urbano para a parcela em causa. A partir de então, o esforço vai no sentido de recuperar o custo das contrapartidas aceites no início. A actuação privada orienta-se pela rentabilidade da propriedade: a sua preocupação é produzir fogos (o bem que coloca no mercado), sendo indiferente às disfuncionalidades que provoca e às deficientes condições de vida urbana nos bairros que constrói. A falta de regras de gestão urbanística é-lhe ao mesmo tempo prejudicial (gera incerteza quanto ao uso da propriedade e intensidade da sua ocupação) e favorável (pode proporcionar dividendos avultados, recorrendo a procedimentos informais).

Uma gestão que assenta num processo de planeamento implica uma atitude, uma forma constante de gerir um território. Envolve objectivos, programas, orçamentos, concretizações, avaliados no conjunto, com adaptações ao longo do tempo. Para os críticos desta perspectiva, flexibilidade é sinónimo de permissividade, equivalente à ausência de regras. Porém, existem parâmetros limites dentro dos quais se podem encontrar as soluções. Mas a DGSU e CM não fazem planeamento: apenas favorecem a transformação de uma das componentes do sistema urbano (ponderação de novas áreas residenciais), não acautelando as restantes e contribuindo assim para acentuar os desequilíbrios. As retroacções que decorrem desta política não são atendidas ou são-no a um ritmo desadequado das restantes transformações. A preocupação de ordenar o território é apenas um objectivo ao nível do discurso. A estrutura de implementação arquitectada perde peso progressivamente. Há uma fuga ao processo de decisão burocrático, pela aplicação da regra adequada a cada caso específico. A decisão é apoiada em critérios pessoais de quem elabora os pareceres, de quem toma a decisão final. Tece-se uma nova rede de relações e poderes alicerçada nos procedimentos informais.

O exposto releva a oposição entre as intenções do Estado para aquele território, expressas nos instrumentos urbanísticos (contenção física e numérica do crescimento) e as das câmaras municipais (favoráveis à expansão). A tendência da política urbana local é a de seguir as iniciativas privadas de apropriação do espaço, pois a debilidade dos orçamentos municipais torna-as muito dependentes da cobrança de mais-valias e



taxas de urbanização. O aumento desta fonte de receita leva-as a apoiar a expansão urbana. A administração central concebe o modelo onde estas são contrariadas, mas não cria os mecanismos que permitam concretizá-lo. O discurso mantém-se, mas na prática acaba por subverter os princípios que enuncia, pois as alterações ocorridas só são possíveis com o seu aval.

No processo de gestão, administração e particulares envolvem-se num jogo onde todos querem tirar proveito. Os conceitos de suporte (*antecedentes, compromissos, aprovação de princípio, ...*), não constam da linguagem técnica da política pública. A sua aplicação sistemática na implementação significa a aceitação tácita dos processos informais sobre os formais na construção do território.

#### 2.4. Os centros de decisão colectiva

A análise precedente revela como a implementação da política urbanística da Costa do Sol ocorre numa estrutura de decisão complexa.

A simplicidade do processo confinou-se aos anos de vigência do Gabinete do Plano, à custa de um poder forte que impôs os seus objectivos e subjugou a eles os interesses divergentes, quer públicos, quer privados. Tem sob a sua alçada a coordenação dos grandes investimentos estatais então desencadeados, define as obras de urbanização a promover pelas autarquias e defere ou exclui as pretensões de urbanização privadas.

A aprovação do plano induziu um novo contexto decisional inerente à sua execução e a redefinição das competências das entidades envolvidas. Agora estão presentes, para lá da DGSU, as câmaras de Cascais e Oeiras, as entidades da administração central responsáveis pelas obras sectoriais, as entidades públicas com interesses não contemplados no plano, os actores privados até aí marginalizados, personificados pelos promotores imobiliários. Ao contrário da fase inerente à formulação, está-se agora perante uma estrutura de decisão aberta: o número dos envolvidos e o momento da sua intervenção não estão pré-determinados; a participação de cada um e o modo como ocorre é determinante no resultado final. Relativamente à situação anterior, a DGSU permanece como líder do processo, já que lhe compete controlar a actuação das administrações locais e dos particulares, bem como sancionar as alterações introduzidas ao plano. As câmaras municipais passam a estar envolvidas no processo urbano, se bem que tenham a acção espartilhada pelas determinações do plano que têm de cumprir e fazer cumprir e pela tutela central que acompanha de perto a sua actividade. A não activação da política fundiária confere aos detentores do solo um

papel activo na implementação, até então não ponderado. A concretização do plano está em grande parte subordinada à vontade de agir (leia-se lançar o solo no mercado ou urbanizar) dos proprietários fundiários. A dependência daqui decorrente arrasta um novo elemento espacial para a construção da política - a parcela fundiária detida por cada um dos promotores.

Tendo em conta os procedimentos atrás descritos quanto à aprovação das pretensões de urbanização, facilmente se infere que os processos de decisão se modificam conforme o grau de cumprimento do plano. Quando o respeito pelo regulamento é dominante nas concretizações, a aprovação dos pedidos de urbanização/construção obedece a rotinas fixadas e o protagonismo dos decisores está limitado a duas formas: as entidades públicas recusam os pedidos à margem do plano; os particulares decidem o momento da execução.

Quando a pretensão derroga o plano, é activado um processo de avaliação, tendo em vista aceitá-la ou rejeitá-la. Para além das entidades directamente responsáveis pela urbanização (CM e DGSU), outras podem ser chamadas a pronunciar-se sob matérias em que têm jurisdição: é o caso de projectos classificados de valor turístico, obras no domínio público marítimo, ou em terrenos sujeitos a servidão (militar, linha férrea, etc.). A rede decisional desenvolvida apoia-se num número variável de entidades, cada qual com leituras próprias do problema e que contribuem para orientar o resultado final. O acréscimo de participantes arrasta critérios de valoração próprios, muitas vezes difíceis de ponderar. Nestas circunstâncias, a lógica da decisão é modificada face ao que se pretendia na formulação da política, onde tudo é pensado em função de um todo. A legibilidade do processo desaparece e a negociação assume um papel vital no rumo da decisão.

A estrutura relacional torna-se mais complexa, já que envolve um maior número de entidades. Todavia, as relações horizontais (entre entidades da administração central) são subestimadas face às ligações verticais com as administrações locais. Mas o que aqui se revela como mais interessante é o relacionamento informal que se constrói à margem do instituído e onde os promotores imobiliários têm um desempenho fundamental. No sobressai:

- no relacionamento entre os dois níveis de poder, a força do controlo exercido pela DGSU, procurando converter os órgãos locais em meros executores da política aprovada e controlando-lhe as iniciativas;
- no relacionamento com os particulares, pressente-se que a entidade central impõe um maior distanciamento (pelo menos formalmente), enquanto as câmaras



demonstram maior identificação com os interesses que movem aqueles.

Dos condicionamentos intrínsecos à implementação importa destacar quatro, pelos reflexos na estrutura de decisão: projecto público sobre território privado, que é portador de desigualdade de benefícios; momentos de execução específicos das componentes do modelo, o que induz desajustamentos face à dinâmica do sistema económico e social; fragmentação das execuções por muitas entidades; afrontamento de interesses perante a eminência de uma concretização. As medidas regulamentares que integram essa política são reinterpretadas e redefinidas através de interacções novas entre actores que perseguem estratégias diferentes ou até antagónicas.

O regulamento do PUCS existe para condicionar a acção dos detentores do solo. A sua aplicação ocorre pela acção das entidades a quem está atribuído o zelo pelo seu cumprimento (câmaras municipais, DGSU). Estas também admitem a sua transgressão, em condições classificadas de especiais ou ainda para preencher os vazios normativos (p.e. a ausência de índices para os usos turísticos). Nestas situações ganham renovado protagonismo os que podem determinar a alteração das regras. A decisão é estruturada pelo jogo estratégico inerente ao processo negocial, o que arrasta uma indeterminação ou incerteza quanto aos resultados finais. Para esta imprevisibilidade concorre alguma liberdade para agir, variável com o seu posicionamento hierárquico e com os recursos que dispõem. Assim, "(...) *o jogo com a regra faz parte da regra do jogo*" (Bourdieu, 1990:89). A margem de manobra concedida aos actores na interpretação da regra traduz o grau casuístico da sua aplicação. A forma como cada pretensão é interpretada e se impõe é consequência da subjectividade que lhe está inerente. As entidades de execução possuem sempre possibilidades de escolha - a aplicação integral da regra, sem contemplar as especificidades do caso particular, ou a sua derrogação oficial, como uma excepção à regra. A segunda posição apenas tem significado quando é analisada em relação com a primeira, pois só assim a excepção se converte num serviço prestado a outrem, um recurso susceptível de troca. Por esta razão os casos especiais são sempre personalizados, por forma a valorizar o que se concede. A regra não constitui um princípio para a acção, mas corresponde a um jogo estratégico que orienta a acção. A implementação do plano acontece, assim, nesta multiplicidade de poderes concorrentes. Os que dispõem de recursos para entrar no circuito da troca de serviços têm maior capacidade de manobra para concretizar objectivos próprios. Sob a aparente rotina burocrática, a diversidade das interacções torna a realidade mais complexa. A administração beneficia da possibilidade de aplicar as regras e de promover a sua transgressão, em função dos dividendos que consegue em cada caso.

Na tramitação dos processos, decisiva no sentido da decisão final, revelam-se determinantes vários factores:

- as entidades envolvidas, cada qual carreando critérios de avaliação próprios;
- a (des)coordenação entre a DGSU e as câmaras ou entre a DGSU e outros departamentos centrais; por vezes há entidades não consultadas quando devido, e assim algumas decisões nem sempre ocorrem nos órgãos designados para as tomar. Entre a DGSU e as CM há maior divergência do que confluência de objectivos. Ambas desrespeitam os procedimentos a que formalmente estão vinculadas. A DGSU autoriza urbanizações sem ouvir as câmaras, ou impõe contrapartidas que revertem em seu favor, informando-as *a posteriori* da resolução tomada; estas, sancionam alterações sem consulta à tutela, colocando-a perante "factos consumados". No fundo, há a culpabilização recíproca pelas consequências da gestão. A DGSU aponta a inércia camarária no processo de urbanização e a permissividade das suas actuações; as câmaras argumentam com a escassez de meios financeiros e técnicos;
- a manipulação da informação por parte dos intervenientes no processo. Este aspecto é relevante e cada qual recorre a ele. Por exemplo a DGSU mantém reservados os critérios de apreciação das pretensões; os particulares ludibriam a administração com as alterações sucessivas, sempre referenciadas a diferentes índices; as câmaras tomam decisões à revelia da tutela, mas escondem os resultados consequentes;
- o encaminhamento das pretensões determina as entidades que dão o parecer em primeiro lugar, o que pode ser decisivo no resultado final;
- a ponderação dos interesses em jogo, já que as unidades de medida têm diferentes valorações, nomeadamente sociais (redução de habitação social) e financeiras (benefícios que revertem para os municípios);
- a rede de influências que se tece em redor de um projecto: a urbanização da Urbilar (Oeiras) mereceu o empenhamento do Chefe do Governo, por lhe reconhecer mérito social; na urbanização do Vale de Algés, o Ministro da Assistência lembra ao seu congénere das Obras Públicas a importância social da iniciativa; o tratamento especial dado ao loteamento da Marinha, pelo elevado valor turístico que lhe é atribuído.

Assim, para além da pressão do mercado, as distorsões resultam do afrontamento constante entre os níveis central e local na luta pelo controlo do território da Costa do Sol. O primeiro vê o segundo como mero executante das suas decisões e pensa tê-lo sob controlo pelos escassos meios financeiros e técnicos que lhe proporciona; o segundo esforça-se por combater o efeito da tutela, ampliando o seu poder de decisão



no que respeita ao processo urbano e alargando os recursos financeiros através das taxas sobre a urbanização. Mas o detentor do solo urbano é o verdadeiro protagonista desta etapa, já que das suas decisões (intervir no processo urbano e marcar o momento em que o faz) e do bem que disfruta (da dimensão à configuração espacial) depende o desenrolar do processo urbano.

### 3. SÍNTESE E CONCLUSÕES

Após a aprovação do PUCS, o acompanhamento da sua execução é transferido para as autarquias, competindo à DGSU a tarefa de supervisionar a actuação dos órgãos locais. Ao processo subsequente estão associados dois pressupostos: as câmaras identificam-se com os objectivos que enformam o plano, estão empenhadas na sua concretização e lideram o processo de urbanização, accionando os mecanismos que a lei lhes faculta (expropriação das áreas urbanizáveis com vista à sua infra-estruturação e posterior lançamento no mercado); os departamentos da administração central procedem à execução das obras que lhe dizem respeito, de acordo com os objectivos definidos para a Costa do Sol.

O 1º quinquénio de vigência do plano é marcado pelo seu cumprimento generalizado. Para a verificação desta situação conjugam-se o apertado controlo exercido pela tutela sobre a administração local e o crescimento urbano ainda moderado, "enquadrável" nas soluções aprovadas. Nesta fase é possível identificar a implementação como um processo administrativo, já que as câmaras se limitam a dar seguimento às pretensões privadas concordantes com o plano. Apesar disso, as autarquias manifestam desde logo predisposição para o alargamento da mancha urbana apoiando as iniciativas particulares nesse sentido, mas a forte dependência da tutela inviabiliza a maior parte das tentativas efectuadas, facilitado pelas pressões ainda pouco intensas. Porém, o contexto de implementação inicial altera-se radicalmente: as câmaras não mostram capacidade para interferir no mercado de solos. O desaparecimento desta condição constitui, pelas implicações a jusante, razão suficiente para rever o plano e repensar as estratégias de implementação; contudo, tal não acontece, comprometendo de forma irreversível os resultados futuros. Os proprietários fundiários ganham um protagonismo não equacionado. A posse da terra e o desenho cadastral passam a ser determinantes no processo de urbanização. A compartimentação da propriedade (que gera uma pulverização de interesses de compatibilização difícil) e a diferenciação da renda fundiária (criada pelo zonamento rígido) são factores decisivos nos desvios verificados. A escassez de terrenos repercute-se nos preços por m<sup>2</sup> e justifica o alargamento da área urbanizada. O PUCS converte-se num plano "impossível" a partir



do momento em que a administração local não controla o processo de urbanização, a que acresce a falta de disponibilidade financeira para concretizar o investimento público previsto. Nos últimos anos da década de 50 as alterações acumulam-se e apresentam maior dimensão, com incidência no alargamento dos perímetros urbanos (em prejuízo das áreas rurais e florestais de protecção), na progressiva densificação, mas tendo como referência essencial o regulamento do plano na definição dos índices de ocupação.

O desfasamento entre a gestão e o modelo vigente ocorre nos anos 60, associado às mudanças que afectam o território regional (às quais a Costa do Sol não fica incólume) e à emergência de novos interesses públicos. O crescimento económico e demográfico na região intensifica a procura de habitação e, concomitantemente, a pressão sobre o mercado fundiário. O governo transforma então o plano num instrumento para a resolução de problemas aí não equacionados, passando a utilizá-lo pela negativa - o plano impede determinadas actuações, mas a abertura para estas pode ser encontrada, por via dum processo negocial, do qual o poder político procura retirar apoios para outras soluções. As alterações admitidas ocorrem caso a caso, e é-lhes sempre atribuído carácter excepcional. As grandes urbanizações passam a ditar as regras de ocupação do território. As directrizes do plano e os procedimentos estabelecidos para a implementação cedem lugar ao processo negocial, desenvolvido à margem do convencionado e onde são acordados os índices urbanísticos a aplicar em cada situação concreta. A sedimentação desta prática conduz à reformulação da política urbanística para a Costa do Sol, persistindo porém em vigor um documento que legitima o poder central na condução do processo. A negociação das condições está subordinada a regras do jogo próprias, onde os intervenientes procuram conseguir os seus objectivos, valorizando ao máximo os recursos que manipulam. A DGSU mostra-se incapaz de controlar os interesses ligados à propriedade urbana. A aprovação das novas expansões deixa de estar balizada pelas necessidades estimadas, e é comandada não só pela pressão do mercado mas também por motivações próprias da administração em ir aí buscar contrapartidas. Para além disso, vincula-se formalmente a um padrão de legalidade e, ao mesmo tempo, na prática contribui para o desrespeito sistemático dos princípios que enformavam a sua política urbanística na Costa do Sol. Gera-se, então, um fosso entre o quadro legal e as práticas sociais, fomentando a generalização da ideia que as directrizes de planeamento são meras intenções da administração que os grandes promotores conseguem ultrapassar. As câmaras esforçam-se por conquistar a liderança do processo. A sua postura é de apoio generalizado à urbanização, avaliando apenas as (aparentes) vantagens que daí pode usufruir no curto prazo e esquecendo as dificuldades que terão de enfrentar no futuro.



Os proprietários, numa primeira fase, estão dependentes do poder discricionário da administração em aprovar, ou não, a pretensão; uma vez conquistado o estatuto urbano para a propriedade, o promotor desdobra-se em iniciativas para recuperar parte das contrapartidas cedidas na etapa inicial.

Neste processo sobressaem, por um lado, os interesses contraditórios das entidades públicas, nomeadamente da DGSU e das câmaras municipais; por outro, a dependência da administração face aos proprietários fundiários para concretizar uma parte importante da sua actuação (p.e. a construção de equipamentos colectivos - faz-se a escola se o proprietário cede o terreno...). Os promotores imobiliários tiram dividendos dos conflitos estruturais entre as autoridades que se afrontam na luta pelo controlo do processo. Assim, o verdadeiro sujeito da implementação é o campo territorial onde as escolhas dos responsáveis estão referenciadas (o estado estrutural desse campo, num dado momento). A configuração das forças em presença numa unidade territorial varia com as posições dos actores mais determinantes e com as interações que entre si estabelecem. O processo negocial traz incerteza nos resultados finais, não só porque as condições são fixadas em termos nominais, mas também porque se arrasta no tempo, ao longo do qual vão sendo introduzidas alterações.

O PUCS é um instrumento datado, concebido num contexto específico, condicionador das soluções aí defendidas. A dinâmica económica e social da região de Lisboa exigia a sua adaptação periódica, por forma a introduzir as correcções tidas como mais adequadas às novas condições. O que surpreende é a atitude da administração em não rever o Plano, apesar de reconhecer a sua desactualização e aceitar alterações pontuais cumulativas, sem critérios de gestão claros. Dois tipos de justificações são admissíveis para este comportamento: a inércia da estrutura burocrática, adiando *sinae dia* a revisão; a intencionalidade em manter em vigor o plano desactualizado, já que por via das alterações pontuais conquista (pensa conquistar?) maior poder de negociação, donde espera retirar dividendos em nome do "interesse geral". Deste modo, a implementação ganha uma importância política que formalmente se pretende escamotear. Mas é nos processos que aí ocorrem que se encontra explicação para o solo expectante, a especulação fundiária, a dispersão da urbanização, as condições para a formação de contínuos urbanos, sempre com a chancela (pela positiva ou pela negativa) do poder político.

A política urbanística da Costa do Sol, entendida como uma abordagem integrada da unidade espacial previamente delimitada, perde significado. Os princípios inerentes ao modelo de organização espacial foram sacrificados em favor de objectivos sectoriais,





em determinado momento mais valorizados mas que, por vezes, acabam por não se alcançar. Ao agir deste modo, a administração põe em causa a razão de ser da sua intervenção voluntária; para além disso, demonstra grande abertura à construção informal do território, desde que esta não ponha em causa o seu poder formal de liderar o processo urbano.

## VI - - A EXECUÇÃO DA AUTO-ESTRADA DE CASCAIS

Conhecidos os princípios orientadores da política rodoviária da Costa do Sol e as propostas que os consubstanciam, avalia-se agora o processo de implementação, ou seja, como os projectos ganham configuração territorial. A análise incide apenas sobre a execução da auto-estrada de Cascais, dado que a estrada para tráfego pesado foi abandonada (embora nunca formalmente) e das vias transversais apenas se concretizou a ligação para Sintra e a ligação da Marginal com a AE, em Caxias.

No primeiro período (1938-1944) ocorre o cumprimento do faseamento programado para a execução da auto-estrada. Os meios estão garantidos, não há obstáculos colocados por outras entidades (ou são removidos sem dificuldades) e permanece a vontade de intervir por parte do Estado. Posteriormente, a execução é interrompida e adiada por tempo indeterminado. A causa central é a inversão de prioridades na actuação governamental e, por arrastamento, a retirada do financiamento da obra. A solução não é posta em causa, mas apenas adiada (suspensa) em consequência da prioridade governamental dada à industrialização. Mais tarde, ultrapassadas as dificuldades do financiamento, emerge a contestação da AE, também aqui envolvendo o choque com outras políticas públicas (ordenamento do território, transportes, ambiente). Esta situação conduziu a duas reavaliações do projecto, onde é questionada a prioridade do lançamento da via. por fim, a via é concluída em 1991, dentro dos princípios estabelecidos em 1972, postos em causa durante mais de uma dúzia de anos.

A disponibilidade de meios escassos face às necessidades é uma constante na intervenção da administração, o que obriga sempre a opções. Estas processam-se na integração em "agenda" dos problemas a sujeitar à acção pública: na escolha das alternativas, na formulação e na execução da política. Assim sendo, mais importante do que os meios ao dispor, é determinante ponderar a valoração das políticas, a escolha das prioridades, como se processa a disputa dos meios e quem sai beneficiado, territorial e sectorialmente.

### 1. A IMPLEMENTAÇÃO NÃO CONTESTADA

#### 1.1 O lanço Lisboa-Estádio Nacional

Com base nos estudos preliminares de Agache, Duarte Pacheco inicia em 1936 as acções para a construção da auto-estrada. Para além dos meios financeiros necessários, que ele próprio controla, assegura três medidas fundamentais:



- a execução dos projectos (da auto-estrada e do viaduto sobre o vale de Alcântara) e a criação de um serviço na JAE para a execução da obra;
- as expropriações dos terrenos, que ocorrem em simultâneo com as do Estádio Nacional;
- a articulação da rede viária da capital com a da Costa do Sol, prevista em Monsanto. A falta de consenso com a Câmara de Lisboa leva-o a coordenar a implementação do Parque Florestal de Monsanto<sup>1</sup>, para garantir a ligação pretendida, anulando os obstáculos que podiam atrasar o arranque das obras. O MOPC<sup>2</sup> define e reparte as tarefas pelo município (elaboração do projecto) e Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Agrícolas do Ministério da Agricultura (arborização), reservando para si (via JAE) a concepção e construção da auto-estrada.

As obras entre Lisboa e o Estádio (8 Km) arrancam em 1939. A proximidade das comemorações dos Centenários (1940) imprime urgência ao troço, por permitir o acesso ao Parque de Monsanto e ao Estádio Nacional. A implementação do primeiro troço<sup>3</sup> ocorre sem atritos dentro dos organismos estatais. Embora não correspondesse a uma necessidade presente ou previsível no futuro próximo, era uma obra do regime que ninguém se atrevia a contestar. A decisão está centrada num único ministério, que simultaneamente tutela os departamentos responsáveis pelas infra-estruturas rodoviárias e pela urbanização. O apoio financeiro é garantido pela autonomia de investimento detida pelas Obras Públicas.

As condições em que se processa o arranque da AE parecem ajustar-se à perspectiva racionalista. Contudo, é possível notar duas diferenças essenciais: o envolvimento do decisor prolonga-se pelo acompanhamento da obra; o objectivo local ganha projecção nacional quando transita para os empreendimentos públicos a concretizar no âmbito das comemorações dos Centenários, o que pode justificar a mobilização de meios excepcionais para conseguir a obra num curto período de tempo.

## 1.2 A suspensão da construção

Finalizado o troço até ao Estádio Nacional, prepara-se o prosseguimento da obra. Apesar dos cortes no orçamento, a Junta Autónoma das Estradas tenciona prosseguir a

---

<sup>1</sup>A ideia de um parque para a cidade é de Forestier (1927), que o localiza entre Monsanto e o Campo Grande. A preferência por Monsanto é indissociável do projecto da Costa do Sol.

<sup>2</sup>Decreto-Lei 24 625, de 1 de Novembro de 1934.

<sup>3</sup>A abertura ao trânsito ocorre em 28 de Maio de 1944, com a inauguração do viaduto Duarte Pacheco.

construção, embora a um ritmo menor ao do primeiro lanço. Mas razões conjunturais alteram os objectivos da administração. A interrupção das obras resulta da conciliação de dois factos: a morte de Duarte Pacheco, o patrono do Plano e das infra-estruturas de apoio; o fim da Segunda Guerra Mundial e a consequente contracção do investimento nas obras públicas. A AE não corresponde a uma necessidade de tráfego, pois a periferia oeste dispunha das infra-estruturas rodó e ferroviárias mais modernas do País: era produto da vontade de um homem e dos interesses do *lobby* poderoso da Sociedade Estoril Sol.

No contexto nacional do pós-guerra, a AE perde oportunidade. O turismo sofre retracção (na Europa ocupada, Lisboa tinha constituído abrigo para milhares de refugiados), e só a promoção daquele justifica então a infra-estrutura. Em 1948 o Governo inicia um período de "condicionamento económico"<sup>4</sup>, as hipóteses de concretização ficam ainda mais comprometidas, e o novo Ministro das Obras Públicas<sup>5</sup> determina a sua suspensão.

### 1.3 O relançamento da obra

Apesar deste revés, a JAE aguarda uma oportunidade política e financeira para concluir a AE. Nos anos 50 a via é reimplantada no terreno (marcos de betão, estacas). A Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização e as câmaras municipais conhecem o traçado e respeitam-no na apreciação dos processos de urbanização.

A viabilidade da sua concretização coloca-se em meados dos anos 60: o Plano Intercalar de Fomento (1965-67) integra o programa de investimentos da rede rodoviária, até então à margem dos Planos de Fomento. Face às perturbações previsíveis na circulação rodoviária em resultado da entrada em funcionamento da ponte sobre o Tejo, admite-se um " (...) *plano adicional de estradas no triénio de 1965-1967*"<sup>6</sup>. A sua inclusão é condicionada, porém, à finalização dos projectos e à obtenção dos recursos financeiros adequados, a determinar nos programas anuais. As vias a executar somam um total de 111 Km, 64,5 dos quais em auto-estrada, onde se inclui a ligação até ao Estoril<sup>7</sup>. Parece ser o arranque da implementação da

<sup>4</sup>Referido no relatório do Orçamento Geral do Estado para 1948, citado nos Anais da Câmara Municipal de Lisboa - 1947.

<sup>5</sup>José Frederico Ulrich, nomeado em 4 de Fevereiro de 1947.

<sup>6</sup>Presidência do Conselho (1964) - Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967, vol.I, Lisboa, Imprensa Nacional, p.390.

<sup>7</sup>EN 377 - troço Cova da Piedade - C. Caparica (8,5 km); EN 6 - Av. de Ceuta - Quatro Caminhos (3Km); Auto-Estrada Estádio Nacional-Estoril (20 Km); EN 117 - Rinchoa - Sintra (7 Km); Auto-Estrada do Sul-Fogueteiro-Marateca (38 Km), Auto-Estrada Vila Franca-Carregado (6,5 Km); Via



componente rodoviária do Plano Regional. Todavia, não são atribuídas à JAE verbas adicionais, o que justifica as concretizações escassas (via-rápida da Costa da Caparica e acessos à ponte). Assim, no início dos anos 70 a situação das infra-estruturas rodoviárias na região de Lisboa podia descrever-se como uma estrutura radial incompleta, descontinuidade física das vias e acentuadas assimetrias espaciais da acessibilidade. Na Costa do Sol nenhuma das obras previstas no PRCS é realizada e o sector oeste da periferia continua a crescer apoiado na linha férrea e na Marginal.

A decisão governamental de conceder a construção e exploração das auto-estradas a uma entidade privada, em 1972, parece, finalmente, assegurar os meios para o prolongamento da AE da Costa do Sol. O consórcio vencedor inicia os trabalhos; um ano depois, o MOP aprova a planta parcelar e o mapa das expropriações do sub-lanço Estádio Nacional-Carcavelos<sup>8</sup>.

O processo é entendido como a execução de uma infra-estrutura rodoviária inserida no plano urbanístico em vigor. São destacadas as variáveis pertinentes à formulação do projecto (tráfegos médios diários, capacidade de escoamento da via, previsões de fluxos) e conferido estatuto indiferenciado e subalterno às restantes componentes. É a hegemonia da perspectiva viária, dominada pela JAE.

Perante a contínua expansão da economia e o consequente crescimento regional, o prolongamento da auto-estrada é visto como mais um estímulo ao desenvolvimento e um sinal de modernização e, por conseguinte, avaliado em si mesmo como positivo. Como a revisão do Plano Regional estava em curso, aí seriam definidas as futuras directrizes de ocupação, tendo a auto-estrada como um vector da expansão urbana. Assim, o Ministro das Obras Públicas, que tutela simultaneamente as políticas urbanística e rodoviária, subordina a primeira às directrizes fixadas pela segunda.

## 2. O PROCESSO DE DECISÃO NO PERÍODO CONFLITUAL

Os acontecimentos ocorridos em Abril de 1974 vão interferir ao avanço da construção da AE, que só entrará ao serviço do público em 1991. Ao longo destes anos, o conflito agudiza-se em três momentos: em 1974, de que resulta a suspensão; em 1981, onde se opta por novo adiamento; em 1987, quando a obra é confirmada e a polémica

---

rápida Av. António Augusto de Aguiar-Pires Coche (10 Km); Via rápida Odivelas-Malveira (18 Km), Idem, (pp. 391-392)

<sup>8</sup>Ver "Diário do Governo", II série, nº 249, de 24 de Outubro de 1973 "Direcção dos Serviços de Construção - Declaração".

fica centrada no troço final da via (extensão e término) e na gestão urbanística do território atravessado.

O aspecto mais marcante da nova situação é a mudança radical na abordagem do problema. O carácter inovador advém da ênfase colocada em componentes até aí ausentes, que modificam a natureza do problema e, por arrastamento, a solução eleita.

A auto-estrada concessionada à Brisa é tida como do foro exclusivamente rodoviário e, por conseguinte, da JAE e ninguém contesta a prerrogativa até 1974. Após aquela data, outros departamentos da administração consideram que as respectivas políticas são afectadas por aquela infra-estrutura, focam as externalidades negativas por ela induzidas e exigem ser ouvidas na revisão da decisão. Pela primeira vez diferentes políticas públicas entram em confronto aberto. Assim, do processo de uma só entidade, com uma visão específica do problema, passamos para outro partilhado por várias, com interesses não directamente conciliáveis, e poderes desiguais dentro da estrutura de decisão.

A contestação de auto-estradas urbanas e suburbanas é então comum por toda a Europa e EUA<sup>9</sup>. Todavia, enquanto no estrangeiro o apoio popular desempenha um papel determinante, em Portugal o protesto parte do próprio Ministério que tutela o departamento responsável pelo projecto. A opção é posta em causa e, sobretudo, a pertinência da prioridade, sendo recusada a formulação do problema que lhe esteve na origem. Há um retrocesso no processo de decisão, retornando-se a uma etapa ultrapassada. A reviravolta operada na postura da administração ocorre por razões excepcionais. Para a compreensão dos mecanismos decisoriais e do processo conflitual em cada período construímos uma matriz de análise com dois âmbitos de abordagem: um global, centrado sobre a posição que prevalece em cada período; outro parcelar, incidindo sobre a postura de cada entidade e a sua influência no resultado final. O primeiro assenta na cronologia dos acontecimentos, na identificação dos constrangimentos/motivações dominantes, na configuração do "problema" e na correspondente trilogia objectivos-meios-soluções. O segundo alicerça-se nos objectivos que movem cada interveniente, nos meios que dispõem e nas estratégias empregues para os atingir, e ainda nos resultados alcançados.

A metodologia utilizada para traçar o perfil do comportamento de cada entidade, descrita em anexo (Anexo VI), assentou na elaboração de "monografias" para cada

---

<sup>9</sup>Ver, por exemplo, Menéndez (1986), que fala da suspensão de auto-estradas em Boston, Toronto e Londres, e Hall (1980), que aborda o abandono do plano das auto-estradas para a metrópole londrina em 1973.



entidade, construídas a partir de fontes documentais e entrevistas aos decisores. Aí são detalhadas as suas posições em relação à conceptualização do problema, aos objectivos, aos meios disponibilizados e às soluções defendidas. Posteriormente, procedeu-se à relativização das posições das entidades, numa escala de 1 a 5, por forma a conseguir a sua análise comparada.

O que se procura demonstrar é que em cada período a decisão é fruto da conjuntura, dos conceitos dominantes, do poder das entidades envolvidas e do sistema de relações que estabelecem entre si. A resolução e/ou minorização do problema aparece secundarizada, neste processo em que cada actor privilegia a salvaguarda dos seus próprios objectivos e o controlo do processo.

## 2.1 A cronologia dos acontecimentos (1974-1987)

### 2.1.1 A suspensão em 1974

#### *A contestação da AE*

A contestação do prolongamento da AE é despoletada pela eminência da sua construção. A Brisa solicita à JAE (Maio de 1974) autorização para iniciar o troço Estádio-Carcavelos<sup>10</sup> "(...) *sem prejuízo dos actuais condicionamentos da aprovação do projecto-base* (...) "<sup>11</sup>. Esta ressalva justifica-se porque o projecto definitivo não tinha ainda sido submetido à aprovação das entidades competentes pela concessionária, conforme determina o contrato<sup>12</sup>.

Os novos responsáveis querem revogar a decisão em vias de concretização. O Ministério do Equipamento Social e do Ambiente considera discutível a prioridade atribuída à auto-estrada Estádio-Cascais, por <sup>13</sup>:

- ser uma via intra-urbana, sem relação directa com o desenvolvimento das actividades produtivas;

---

<sup>10</sup>De Carcavelos até Cascais existia apenas o projecto-base (de 1973), ainda não aprovado.

<sup>11</sup>Requerimento da Brisa à JAE, em 6 de Maio de 1974.

<sup>12</sup>As bases anexas ao Decreto-Lei 467/72, de 22 de Novembro, dizem que:

- "Base XVI - n.º 5 - não deverá ser dada execução às obras sem aprovação prévia dos respectivos projectos.

- Base XIX - n.º 1 - Compete à Concessionária elaborar e submeter à aprovação da fiscalização os cadernos de encargos ou as normas de construção e os programas de trabalho, não podendo as obras ser iniciadas antes de estes documentos terem sido aprovados".

<sup>13</sup> SETC/SEHU/SEA - Memorando ao Ministro do Equipamento Social e do Ambiente. Assunto: Prioridades na realização do plano de auto-estradas. S/ data.

- ter justificação urbanístico-social insuficiente, designadamente face aos princípios do Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) e do Governo Provisório;
- estimular a densificação e a expansão dos perímetros urbanos;
- não ser complementada com acessos convenientes a Lisboa;
- existir desconexão entre o traçado da auto-estrada e as características ambientais e ecológicas do território atravessado;
- haver troços com maior prioridade na área metropolitana.

Esta perspectiva está associada à reconversão da natureza do problema a que a AE daria resposta, conseguida pela mudança da moldura espacial de enquadramento, pela articulação com outras políticas para o território e pela ponderação das externalidades negativas associadas à construção da via.

Nos pressupostos da viabilidade económica da AE da Costa do Sol está implícito um acréscimo importante do tráfego<sup>14</sup>. Porém, o forte aumento da população residente só é possível com a densificação e expansão dos perímetros urbanos das povoações da Costa do Sol. Ora, a expansão urbana local é posta em causa nos moldes em que tem vindo a ser praticada. Não há instrumentos de planeamento válidos que enquadrem o desenvolvimento induzido pela via projectada. Os princípios em que assenta o plano em vigor (PUCS) não respondem às expectativas latentes e estão desadequados da dinâmica instalada na região metropolitana; as características fisiográficas do território aconselham uma ocupação cuidada, sob pena de se agravarem as condições de cheias, entre outros. Se vingar a hipótese de crescimento urbano acentuado, que se pretende sustentar, deve, porém, apoiar-se nas circulares que cruzem as radiais, e não em novas radiais que reforcem a dependência ao centro de Lisboa.

À escala regional é defendida uma política urbana tendente a atenuar os desequilíbrios urbanísticos intra-metropolitanos, revendo os investimentos em infra-estruturas de transporte, a localização dos grandes equipamentos e a redistribuição das mais-valias geradas pela urbanização. De facto, as condições de acessibilidade são determinantes para as desigualdades territoriais: a conexão entre estas e o valor do solo e, por arrastamento, o custo da habitação e a melhoria da mobilidade suscitam o aumento da pressão urbanística e acentuam a segregação social. A AE reforça a maior qualificação do sector oeste da periferia, em favor das classes capazes de custear o transporte individual com portagem (10\$00 por viagem). *"Este efeito é considerado politicamente inaceitável à luz do programa social do Governo actual"*<sup>15</sup> e "(...) se

<sup>14</sup>Em termos de receita garantida, prevê-se que triplicará entre o início e a conclusão da concessão.

<sup>15</sup>SETC/SEHU/SEA, Memorando, p.2.



*esta inversão de prioridades não for decidida pelo Governo dificilmente teremos autoridade para falar em prioridade à qualidade de vida das massas trabalhadoras"*  
16.

A AE é o símbolo de uma forma de actuação que se quer combater. Assim, o novo contexto político-social facilita o reequacionar do problema. À luz dos princípios que se pretendem adoptar para a Costa do Sol, a auto-estrada fica comprometida: por um lado, os pressupostos de rentabilidade estão em risco, pois a administração quer travar a densificação urbana em curso; por outro, permanece a obstrução das entradas em Lisboa, o que diminui a fluidez da circulação. A componente territorial é o trunfo forte na argumentação, entrosando as políticas urbanística, de ambiente e de transportes. Estes factos justificam, pois, a revisão da directriz da via, sobretudo para lá de Carcavelos, em coerência com a expansão moderada da habitação e das actividades produtivas no *hinterland* Cascais-Sintra.

Os objectivos técnico-políticos do MESA colhem receptividade em Conselho de Ministros e as negociações com a concessionária desencadeiam-se, para modificar o programa aprovado em 1972.

A concessão constitui uma inibição para a administração, que é forçada a encontrar uma solução de recurso. As negociações para substituir a AE de Cascais por outra via ocorrem com o Grupo Jorge de Brito, que detém 30% do capital social e ainda o apoio do Banco Intercontinental Português (BIP) (10%), o que corresponde ao domínio efectivo da empresa (quadro 16).

Quadro 16 - Repartição do capital social da Brisa pelos  
diferentes accionistas em 1972/74

Tipo	Nacionalidade	Designação	%	
Promotores	Portugueses	Grupo Jorge de Brito	30,25	51,25
	Espanhóis	Grupo Sanz-Pastor	21,00	
Bancos	Portugueses	BIP	10,00	29,30
		BFB	10,00	
		CP	7,50	
	Franceses	Crédit Lyonnais	1,80	
Empreiteiros	Franceses	Grupo Fougerolle	8,20	15,70
	Inglêses	Grupo McAlpine	7,50	
Otros	Portugueses	EMPEC	2,75	3,75
	?	Conrad Zschokke	1,00	

Fonte: Adaptado de MESA/SEOP Auto-Estradas, Maio de 1975, p.8-9.

<sup>16</sup>Idem, p.6.

A fim de refazer o faseamento contratual, o MESA define os princípios basilares para as negociações com a concessionária <sup>17</sup>:

- a obrigatoriedade de rever os critérios de selecção dos grandes empreendimentos, na sequência do Programa do Movimento das Forças Armadas;
- o respeito pelos compromissos irreversíveis;
- a prioridade para os lanços com função regional;
- o carácter controverso do lanço Estádio-Cascais e o comprometimento do seu rendimento dada a não resolução das conexões do seu acesso a Lisboa, a distribuição dos sectores de actividades a norte e os efeitos no desenvolvimento da área Cascais /Sintra.

Face a estes pressupostos, a decisão deverá orientar-se no sentido de adoptar uma das duas medidas, por ordem decrescente de interesse: suspensão da obra ou suspensão do lanço Carcavelos-Cascais, com revisão dos nós previstos. A primeira hipótese seria compensada com outras obras, nomeadamente do lanço Fogueteiro-Setúbal (integrada na concessão, mas previsto para 1979), sem prejuízo do andamento do programa da auto-estrada do Norte. A concretização do troço até Carcavelos esboça-se como um compromisso que desagrada a qualquer das partes: para a concessionária a diminuição do volume de tráfego repercute-se na rentabilidade; para a administração induz o acréscimo das contrapartidas estatais e estimula o seu prolongamento (que se quer impedir), num horizonte mais ou menos afastado.

Os objectivos governamentais são contrários aos da Brisa. Mas o contexto do momento e a incerteza quanto ao futuro levam-na a actuar com prudência, procurando não arriscar a concessão que detém. Adere aos objectivos socio-económicos do MESA, mostra disponibilidade para iniciar o lanço Fogueteiro-Setúbal e acelerar a auto-estrada do norte; relativamente à AE de Cascais, defende a ligação Estádio-Carcavelos, pelo adiantamento dos trabalhos preparatórios<sup>18</sup> e os gastos já efectuados. A empresa tenta agarrar as novas hipóteses e, em simultâneo, segurar o lanço mais rentável.

A solução da concessionária não agrada ao Governo, que pede a fundamentação dos custos inerentes ao protelamento das obras<sup>19</sup>. Uma vez consciente da possibilidade real da suspensão, a Brisa aceita rever o contrato, pela garantia governamental de

<sup>17</sup>Ministério do Equipamento Social e do Ambiente/Gabinete do Ministro - Carta ao Presidente do Conselho de Administração do Consórcio BRISA, 24 de Junho de 1974.

<sup>18</sup>Carta 2174 da Brisa ao Ministro do Equipamento Social e do Ambiente, em 25 de Junho de 1974.

<sup>19</sup>JAE, ofício n° 492 - Ct, de 4 de Julho de 1974.



manter o equilíbrio económico-financeiro do consórcio e de afiançar o reembolso das despesas desaproveitadas. Os prejuízos pela suspensão do lanço Estádio-Cascais e os encargos da adopção de cada uma das soluções pretendidas são avaliados em três cenários <sup>20</sup>:

- suspensão definitiva da via, compensação por outros lanços não constantes do plano aprovado, mantendo as mesmas condições que neste são previstas (leia-se "receitas garantidas") e restituição das despesas ocorridas (~204919 contos);
- suspensão definitiva da totalidade ou de parte do sub-lanço Carcavelos-Cascais, com análogas consequências - redução dos dispêndios desaproveitados (~27153 contos);
- suspensão temporária dos sub-lanços Estádio-Carcavelos e Carcavelos-Cascais, com encargos mensais de 9250 contos enquanto perdurar a suspensão.

A substituição do lanço Estádio-Cascais pelo do Fogueteiro-Setúbal é uma solução política, com pesados encargos para o Estado<sup>21</sup>, pois o tráfego médio diário, existente e previsto a curto prazo, é reduzido, o que se traduzirá em "receitas garantidas" avultadas. Apesar das previsões de tráfego, a Brisa prefere esta ligação, em detrimento de um outro lanço na AE Lisboa-Porto. Duas razões terão justificado a opção: os custos mais reduzidos na transferência das máquinas e pessoal; as "receitas garantidas" acautelarem os prejuízos decorrentes da redução de tráfego.

### *O possível avanço*

Paralelamente à negociação para suspender a auto-estrada, a possibilidade de prosseguir as obras até Carcavelos mantém-se, comprovada por vários factos:

- a coordenação dos trabalhos de construção das vias de distribuição do tráfego proveniente da AE de Cascais e da estrada de Sintra<sup>22</sup>;
- o pedido de pareceres ao CSOPT e à JAE <sup>23</sup> sobre a viabilidade do arranque do sub-lanço Estádio/Carcavelos face ao projecto-base já aprovado<sup>24</sup>, onde o Ministro

<sup>20</sup>BRISA - Revisão do Programa Contratual da Concessão de Construção e Expansão de Auto-Estradas - Relatório Solicitado por Sua Excelência o Ministro do Equipamento Social e do Ambiente por Ofício de 24 de Junho de 1974, s/ data.

<sup>21</sup> O Gabinete de Estudos e Planeamento (GEL) da DGGT fundamenta a sua discordância nos volumes de tráfego de 1973 e no prognóstico Dorsch Consult para 1978. O avanço a curto prazo do troço Fogueteiro-Coima (19500 veículos/dia em 1973 e 27000 em 1978) não é contestado, mas o mesmo não acontece com o de Coima-Setúbal (10200 e 16400) e o de Coima-Palmela (2780 e 4200), cuja razão de ser - acesso ao futuro aeroporto de Rio Frio - está agora prejudicada. O GEL defende correcções na rede regional e uma variante à cidade de Setúbal.

<sup>22</sup>Reunião no MESA, em 7 de Agosto de 1974, dos Secretários de Estado das Obras Públicas e dos Transportes e Comunicações com os Presidentes da JAE e da CML.

<sup>23</sup>Despacho do Ministro do Equipamento Social e do Ambiente, de 16 de Agosto de 1974.

afirma ser "(...) *desejo do Governo que a execução da auto-estrada Estádio-Carcavelos se inicie o mais rapidamente possível.*";

- os pareceres do CSOPT<sup>25</sup> e da JAE<sup>26</sup>, no sentido de a concessionária iniciar os trabalhos de terraplanagem.
- as solicitações, da CML e da JAE (Setembro de 1974), de comparticipação financeira ao Governo, para executar os trabalhos que lhes foram atribuídos. A hipótese de construção do troço até Carcavelos leva ao inventário das obras necessárias para minimizar os efeitos nos acessos à cidade dos fluxos daí provenientes. A JAE prioriza os nós de Monsanto e da Buraca e o correspondente lanço da CRIL, adiando para 1978 a radial da Buraca (trabalhos incluídos no IV Plano de Fomento para iniciar em 1975, e posteriormente protelados); à CML cabe ligar o nó da Buraca, através do prolongamento da Avenida de Ceuta, à Segunda Circular, Avenida 28 de Maio e Avenida Estados Unidos da América.

A Secretaria de Estado das Obras Públicas está constrangida por pressões contraditória. Por um lado, a JAE discorda da suspensão; a empresa inglesa adjudicatária da obra pressiona o Governo, através do seu embaixador, para os trabalhos prosseguirem; a crise na construção civil, pela retracção do investimento privado, e o aumento do desemprego não aconselham o impedimento da construção, pelos reflexos negativos no mercado de trabalho. Por outro, os seus pares responsáveis pela Urbanização, Ambiente e Transportes insistem na premência de rever a solução em vigor.

A teia de interesses para influenciar a decisão é cada vez mais complexa e o resultado final parece difícil de adivinhar. O processo negocial sofre avanços e recuos: a sugestão da suspensão, em alternativa, dos lanços Estádio Nacional - Cascais ou do lanço Carcavelos - Cascais<sup>27</sup>; a tentativa para desbloquear a construção; no III Governo Provisório é ordenada a suspensão da AE da Costa do Sol<sup>28</sup>; pouco tempo

---

<sup>24</sup>Segundo o parecer n.º 4 949 do CSOP, de 7.6.74 (homologado por despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas de 4.7.74), o projecto-base pode ser aprovado, uma vez atendidas as observações formuladas (respeitantes às obras de arte), para servir de orientação no projecto de execução. Recomenda a revisão do estudo de tráfego e o contacto com a DGSU, para as conclusões serem fundamentadas.

<sup>25</sup>Parecer do CSOPT n.º P.I.(Parecer Individual) 179, de 21 de Agosto de 1974 (assinado pelo Engenheiro Inspector Superior Eduardo da Conceição Amorim Júnior) "(...) a obra pode ser iniciada pela execução das terraplanagens (...) entre os nós do Estádio e de Oeiras e entre este último e o de Carcavelos".

<sup>26</sup>JAE - Presidência - ofício n.º 46 -Ct; de 11 de Setembro de 1974 (Manuel Duarte Gaspar). Retoma o conteúdo da sua informação n.º 28 -Ct, de 7 de Maio.

<sup>27</sup>Ofício do MESA de 25.6.74 (I Governo Provisório).

<sup>28</sup>Ofício do MESA de 6.11.74 (III Governo provisório).



depois<sup>29</sup>, o Governo decide manter a concessão e rever o seu contrato, executar os lanços prioritários<sup>30</sup>, e participar maioritariamente no capital social da empresa. Apesar disso, não formaliza estas directrizes e o decreto-lei de 1972 permanece em vigor, sem mais corresponder à realidade.

A empresa converte-se numa sociedade de economia mista. O Estado domina agora a maioria do capital social (75%) e controla os órgãos de gestão. As relações Brisa e Estado alteram-se, pelo comando quase absoluto que o segundo pode assumir: exerce uma dupla tutela, através dos ministérios das Obras Públicas e das Finanças, carreando dificuldades acrescidas para a gestão.

### *A ponderação da política de auto-estradas*

Na sequência do 11 de Março de 1975, ocorrem mudanças profundas na governação. A intervenção estatal nos sectores chave da estrutura produtiva sofre um repentino crescimento com as nacionalizações.

A nova filosofia governamental reflecte-se na política das auto-estradas. Para rever o contrato de concessão, o Governo pondera a validade deste tipo de investimento. A orientação para as diferentes políticas sectoriais, constantes no Programa de Política Económica e Social do Governo Provisório, constituía a referência para a Comissão responsável pela avaliação<sup>31</sup>. Na rede viária fala-se na melhoria das infra-estruturas, na construção de novas ligações; na hierarquização da rede e na revisão do esquema das auto-estradas. Nas áreas urbanas e suburbanas o apoio vai para o transporte colectivo, "(...) numa perspectiva de planeamento integrado com o urbanismo"<sup>32</sup>. Vários factores jogam em desfavor das auto-estradas: a revolução social em curso incute-lhe perspectivas ideológicas e políticas desajustadas dos objectivos que o poder defende; a crise energética compele à diminuição da motorização e à menor utilização do transporte privado; a recessão económica repercute-se no retracção do tráfego, no encarecimento do dinheiro e no custos de construção. As conclusões são influenciadas pela conjuntura vivida: não há oposição frontal à política, mas defende-se uma decisão balizada por opções políticas (concepção global de um sistema de transportes)

---

<sup>29</sup>Decisão do Conselho de Ministros de 7 de Março de 1975 (Ver MESA/SEOP Autoestradas, p. 14).

<sup>30</sup>Os lanços prioritários passam a ser Vila Franca-Carregado (7,8 Km), Fogueteiro-Setúbal (25,0 Km), Carregado-Aveiras de Cima (13,5 Km), Carvalhos-S. João da Madeira (18,5 Km) e Porto-Famalicão (30,0 Km).

<sup>31</sup>Comissão nomeada pela Secretaria de Estado das Obras Públicas e presidida pelo Eng. Rui Correia (o responsável pelo lançamento do Estudo de Transportes da Região de Lisboa na DGT).

<sup>32</sup>Governo Provisório da República Portuguesa (1975) Programa de Política Económica e Social, p. 126.

e opções técnico-económicas (enquadramento do investimento na crise económica). Assim, o Governo não revê a concessão e apenas se mantêm válidos os troços acordados em Março de 1975.

A orientação preconizada - contenção do investimento e inerente contracção da rede de auto-estradas - é mal recebida pela JAE. Para esta entidade as infra-estruturas rodoviárias detêm todas as vantagens relativamente ao caminho de ferro (asseguram a quase totalidade do transporte de mercadorias e o de passageiros) e às vias convencionais (em condições de segurança, comodidade, economia de energia e redução dos níveis de poluição) e por isso defende "(...) *actualmente a questão em Portugal não é saber se devem ou não ser construídas auto-estradas, mas sim como construí-las o mais rapidamente possível*"<sup>33</sup>. É o protesto da estrutura técnica, intencionalmente marginalizada dos processos de decisão, sem ressonância nas instâncias políticas.

Em 1974-75 pesou o novo conceito de justiça distributiva. Outros grupos sociais ganham força e o Governo dá atenção aos seus pedidos. Dados os compromissos com a concessionária, o investimento foi orientado para a AE de Setúbal, procurando incrementar a actividade produtiva local e assegurar a ligação entre os principais pólos da área metropolitana.

### 2.1.2 O adiamento em 1981

#### *Preâmbulo à Revisão da Concessão*

Os antecedentes começam em Maio de 1979, com a proposta de revisão do contrato de concessão<sup>34</sup>, na vigência do Governo Mota Pinto (IV Constitucional). A queda do executivo, em Junho, atrasa o processo, retomado no final do Governo de Maria de Lourdes Pintassilgo. Trata-se de formalizar as opções tomadas em 1975 e decidir orientações futuras. A concessão é reavaliada e são defendidas modificações ao regime legislado em 1972<sup>35</sup>. A justificação apoia-se nas mudanças conjunturais entretanto ocorridas: as razões subjacentes à concessão (garantir financiamentos sem a intervenção directa da administração) estão comprometidas, pois o Estado detém agora 3/4 do capital social da Brisa: contratante e accionista maioritário da empresa a

<sup>33</sup>MOP/JAE/Gabinete de Estudos e Planeamento (1976) Porquê Auto- Estradas?, Lisboa, Policopiado, p. 13.

<sup>34</sup>Grupo de trabalho constituído por um elemento da Junta Autónoma das Estradas, pelo delegado do Governo na Brisa e por um técnico sugerido pela Secretaria de Estado das Finanças.

<sup>35</sup>"Memorandum" sobre "O projecto de decreto que altera as bases do contrato de concessão Estado/Brisa", do Gabinete do Ministro da Habitação e Obras Públicas, de 9 de Novembro de 1979.



quem atribui as obras, esta posição não lhe permite, facilmente, suspender ou retardar as adjudicações em períodos críticos. Por isso, o documento insiste em duas ideias: a Brisa é um agente de pressão que convém neutralizar; a administração pública deve assumir a responsabilidade das infra-estruturas rodoviárias, isto porque "*(...) se o Estado puder retomar a responsabilidade directa de lançamento das empreitadas de auto-estradas, isso não representará qualquer passo no sentido de uma estatização inconveniente ou indevida, porque estará simplesmente a reassumir um papel que é do campo normal e específico das suas atribuições*"<sup>36</sup>.

Na óptica vigente, a concessão não tem razão de ser. Por um lado, as auto-estradas concessionadas correspondem às vias com maiores volumes de tráfego e, por isso, rentáveis pela cobrança de portagens; mas, por serem as mais procuradas, é incorrecto negar o seu valor de serviço público por meio da selectividade, inerente ao pagamento pela utilização; então o Estado deve assegurá-las sem tributação adicional. Por outro lado, as estradas com menores fluxos poderiam ser concessionadas mas, incapazes de gerar receitas compensatórias através do tráfego que suportam, não são atractivas para os investidores privados, caindo também no campo da acção da administração<sup>37</sup>. Tendo por enquadramento esta filosofia, é defendido que "*(...) uma vez aprovada esta revisão do contrato, seja de novo equacionado o problema (...) para ponderar a possibilidade do Estado assumir totalmente a conveniente liberdade de planeamento e de programação destes empreendimentos*"<sup>38</sup>. O Governo aprova a revisão das Bases do contrato Estado/Brisa<sup>39</sup>, apontando os lanços a construir no imediato. A auto-estrada de Cascais integra este pacote. Mas subsistem dúvidas quanto à sua validade "*Entre os elementos que ainda constam das bases de contrato revistas, e que merecem imediata ponderação, figura a execução do lanço da auto-estrada "Estádio Nacional/Cascais", com início previsto para 1980*"<sup>40</sup>. As interrogações expressas são de natureza diferente: questionam a concretização, nomeadamente pela ausência de estudos urbanísticos do território servido, e pela pertinência da portagem numa área densamente urbanizada. A existência de portagens é levantada pela primeira vez, o que colide com os direitos da concessionária. Para esta, constituem as fontes de receita que, a prazo, cobrem o investimento e são a razão de ser do negócio. O seu desaparecimento requere contrapartidas, à luz dos direitos conferidos em 1972<sup>41</sup>. O

<sup>36</sup>Idem, p. 3.

<sup>37</sup>Em entrevista ao titular da pasta das Habitação e Obras Públicas, Eng. Mário de Azevedo.

<sup>38</sup>Ministério da Habitação e Obras Públicas/Gabinete do Ministro - Projecto de Decreto que altera as bases do contrato de Concessão Estado/Brisa. Memorandum, 7 de Novembro de 1979, p.3.

<sup>39</sup>Esta ocorre já no final do mandato, e não chega a ser publicada na folha oficial.

<sup>40</sup>Despacho do Ministro da Habitação e Obras Públicas relativo ao "Programa de auto-estradas a cargo da Brisa", de 26 de Dezembro de 1979, p. 2.

<sup>41</sup>Apesar do Estado dominar agora o capital da empresa, a Brisa mantém um estatuto especial.



Ministro procura apoio técnico junto dos departamentos sob sua tutela: solicita a fundamentação dos problemas urbanísticos suscitados pelo projecto; pede elementos da concessão para ponderar a hipótese de eliminar o troço do contrato ou, pelo menos, adiá-lo, dando primazia a outros. A DGPU não dispõe de estudos sistematizados e actualizados que permitam retratar a situação; o parecer da JAE é célere e apoia-se em duas certezas: a necessidade absoluta do lanço na década de 80, pela saturação da Marginal; a incapacidade de executar a obra, dadas as suas dificuldades financeiras e a premência de investimentos na reconstrução da rede fundamental do País. E alerta "(...) se este lanço for retirado da concessão não será possível construí-lo na actual década, o que terá consequências desastrosas para a circulação na Estrada Marginal"<sup>42</sup>. Deve, pois, manter-se na outorga à Brisa, admitindo o seu adiamento em favor do troço Porto-Famalicão da auto-estrada Porto-Braga-Guimarães. A JAE mantém a defesa incondicional da via e das características aprovadas em 1972. O momento compele a uma solução de compromisso - ceder na prioridade - para contrariar a retirada da concessão. Assim, no Ministério há posições opostas relativamente à auto-estrada: a estrutura técnica responsável pelas infra-estruturas rodoviárias continua a defendê-la, enquanto ao nível político permanecem as reservas.

Das eleições legislativas sai o Governo da "Aliança Democrática", (PSD-CDS- PPM), em funções a partir de Janeiro de 1980. O titular das Obras Públicas suspende a publicação do diploma da revisão da concessão. Para esta decisão são plausíveis duas hipóteses explicativas: considerar inoportuna a matéria, ainda não consensual, podendo vir a reflectir-se negativamente na opinião pública (os governos presidencialistas não tinham preocupações eleitoralistas); não comprometer a sua futura viabilidade, sendo o arrastamento da indefinição instalada a atitude menos controversa. De facto, o Programa Eleitoral da "AD" apenas referia, no âmbito rodoviário, "*melhorar as estradas*", o que deixa pressupor a não consideração das auto-estradas como prioritárias. Na AML o transporte colectivo continua a ser privilegiado. O Plano de Transportes da Região de Lisboa é aprovado na generalidade, nesta altura. Pela primeira vez os transportes são encarados de forma integrada à escala da região, embora privilegiando assumidamente o transporte colectivo e, dentro deste, o transporte em meio próprio. Relativamente ao sector oeste da periferia, considera a AE como segunda prioridade e recomenda a melhoria e completamento da rede viária, a via-rápida até Porto Salvo e a articulação da rede regional com a rede da cidade. A primeira medida proposta recoloca a questão da não implementação do PRCS que, embora aprovado em 1962, foi aparentemente abandonado, e apenas considerada a possibilidade de construção da infra-estrutura principal.

---

<sup>42</sup>Informação n° 16/80 - GPP/ DP-15, de 18.1.1980, p. 2



A morte de Sá Carneiro (Dezembro de 1980) põe termo ao VI Governo Constitucional. No governo que lhe sucede, chefiado por Pinto Balsemão, é retomado o processo de revisão.

### *O confronto entre políticas*

Na revisão da concessão<sup>43</sup>, a entrada ao serviço do lanço Estádio-Cascais é apontada para o segundo semestre de 1982. A celeridade da actuação do novo titular leva a crer numa intencionalidade pré-estabelecida para avançar com o projecto. O projecto de diploma de 1979 é retomado e apenas são actualizadas as datas de conclusão dos troços. Esta decisão beneficia as grandes empresas de construção civil, não só pela obra em si mesma, como pela abertura de uma importante frente de urbanização no sector mais qualificado da periferia. Esta medida é facilmente compreendida, se tivermos em conta o perfil do ministro: de ideologia liberal (membro do CDS) e ligado à Associação das Empresas de Construção Civil. As reservas colocadas à AE em 1979 e as orientações do Plano de Transportes da Região de Lisboa para a periferia oeste são ignoradas e o ministro considera reunidas as condições para cumprir o diploma: aprova a revisão da concessão, assegura o financiamento à margem do Orçamento de Estado<sup>44</sup> e lança o concurso da empreitada. Todavia, no Executivo nem todos perfilham desta opinião. Pressionado pela resistência de outros Departamentos, sobretudo o do Ambiente, o Ministro vê-se coagido a promover, em Março de 1981, uma reunião com os responsáveis políticos das entidades afectadas pela AE<sup>45</sup>. Aí ressalta a defesa da suspensão, pelo menos temporária, a partir do nó do Estoril, e a premência de uma alternativa à Marginal<sup>46</sup>. Para ultrapassar o impasse, é nomeada uma Comissão Interministerial (CI)<sup>47</sup> para se pronunciar sobre as opções de desenvolvimento da área metropolitana e apontar alternativas possíveis à AE, se prevalecer a oposição à sua conclusão.

---

<sup>43</sup>Decreto Regulamentar 5/81, de 23 de Janeiro. Publicado poucos dias após a tomada de posse do 2º Governo "AD".

<sup>44</sup>Não conseguimos determinar a origem do financiamento. Na entrevista, O Ministro referiu "*não se recordar*" e nenhum dos membros da Comissão a conhecia. Admitimos o apoio de capitais privados para o avanço do projecto.

<sup>45</sup>Secretarias de Estado das Obras Públicas; da Habitação, do Ordenamento Físico e do Ambiente; dos Transportes; do Turismo; Direcção Geral do Planeamento Urbanístico, Presidentes da JAE, da Brisa e das Câmaras Municipais de Lisboa (representante técnico), Oeiras, Cascais e Sintra.

<sup>46</sup>O Presidente da JAE não contesta a determinação, o que vai acontecer com o representante (técnico) desta entidade na Comissão Interministerial (ver ponto 2.4 deste capítulo).

<sup>47</sup>Sob a coordenação do Inspector Superior do Conselho Superior das Obras Públicas, Eng. Mário Fernandes, integra representantes das entidades aí presentes. A Brisa tem o estatuto de observadora.

A CI orienta os trabalhos para responder à interrogação: construir, ou não, o troço Estádio Nacional-Cascais? As conclusões<sup>48</sup> não recolhem unanimidade, mas prevalece a opinião que a construção deve permanecer suspensa. A fundamentação apoia-se em três ideias principais: a AE acentua a estrutura e funcionamento radiais da rede e por isso não deve ser isolada, mas englobada no sistema viário regional; a prioridade é discutível porque não resolve, mas agudiza problemas e agrava os desequilíbrios da região; deve ser uma resultante, e não um dado, do ordenamento da Costa do Sol.

Na hipótese da administração enveredar pela construção de uma infra-estrutura viária no sector, são aventadas como soluções possíveis a auto-estrada projectada, mas só até ao Estoril, ou inflectindo aí em direcção ao Ramalhão (Sintra); uma auto-estrada urbana<sup>49</sup>; uma via-rápida; uma estrada com cruzamentos desnivelados e rampas para veículos lentos.

Todavia a opção a eleger tem de firmar-se nos objectivos de ordenamento para o sector oeste da periferia, que continuam por definir. As características técnicas da via a propor não são indiferentes, dado que induzem ocupações específicas e, por conseguinte, efeitos espaciais diferenciados. A auto-estrada, com acessos muito condicionados, estimula o desenvolvimento urbano na envolvente dos nós, se bem que posteriormente possa alastrar através de um processo de difusão, facilitado pela mobilidade do automóvel; o seu perfil constitui uma "barreira" no território que atravessa; as portagens acentuam a sua função de radial de Lisboa e inibem, ou até impedem, as ligações inter-aglomerados da Costa do Sol. A via-rápida, com um maior número de nós, multiplica as manchas urbanas: pode assegurar as ligações entre aglomerados locais e o "corte" tem um impacte menor no território. A estrada convencional não condiciona de forma rígida os acessos, o que estimula uma ocupação linear mais rápida.

Entre as hipóteses em análise, a maioria das entidades dá preferência à via-rápida, pela redução dos custos, pelo menor "corte" no território e pela melhor articulação com a rede viária local. Mas esta solução colide com os direitos da concessionária e, por isso, parece desde logo irremediavelmente comprometida.

Como medidas complementares à suspensão da auto-estrada, a Comissão recomenda:

---

<sup>48</sup>MHOP - Relatório da Comissão Interministerial nomeada pelo Ministro da Habitação e Obras Públicas, de 13 de Abril de 1981.

<sup>49</sup>A auto-estrada urbana apresenta características técnicas mais modestas, com reflexos na velocidade máxima permitida e, consequentemente, na capacidade de escoamento. Tem custos menores que a auto-estrada convencional.



- implementar acções no domínio dos transportes (aumento da capacidade do caminho de ferro - cerca de 70% até 1993 - e conexão deste ao sistema ferroviário urbano, através do prolongamento do metropolitano ao Cais do Sodré e da ligação com a linha de cintura, em Alcântara) e beneficiar a rede viária dos concelhos de Oeiras e Cascais (ligações transversais e percursos alternativos à marginal);
- promover o ordenamento integrado do sector oeste (de Lisboa a Cascais e Sintra), tendo em conta os aspectos de ordenamento, ambientais e dos transportes, ou um estudo de impacte para avaliar os efeitos de um possível eixo a criar;
- reformular o programa de revisão das auto-estradas concessionadas aprovado em 1981;
- adoptar medidas legislativas cautelares específicas, por forma a que no futuro os planos se possam implementar.

A semelhança com as recomendações feitas em 1974 é grande, o que significa, por um lado, que aquelas não tiveram seguimento; por outro, que a perspectiva dominante sobre a questão não sofreu alterações. A oposição ao projecto continua centrada no binómio ordenamento - transportes. Mas o argumento do plano parece ser mais um subterfúgio, que Nuno Portas elimina, ao vir a público defender a actualidade da medida que anos atrás ajudou a concretizar *"Não se trata, (...), de adiar a decisão em nome de um plano que sempre se adia. Trata-se de eliminar, de uma vez, esse projecto do programa da "Brisa" e aplicar as verbas noutros sítios (...) porque Lisboa precisa de (...) descentralizar e diversificar os seus centros de actividade e, para isso, não serve a estrutura radial que (...) se quer reforçar"*<sup>50</sup>.

As posições dentro da administração são divergentes, mas parecem estar clarificadas. Todavia, as conclusões contrariam o interesse do Ministro, que não abandona o objectivo da concretização. Solicita outro parecer, introduzindo novos elementos para ponderação: ao problema da "prioridade", focado pela Comissão, contrapõe o da "oportunidade" da execução, pois o financiamento fora do Orçamento Geral do Estado está assegurado e não é passível de transferência para outra realização; insiste na necessidade de linhas orientadoras para o planeamento da região e da definição das medidas a adoptar nas hipóteses de construção imediata, ou de não construção da AE.

O segundo parecer gera o protesto de alguns membros da Comissão, que entendem nada ter mudado para alterar a opinião expressa. A DGPU, pressionada pelo "seu" ministro, assume uma atitude conciliatória e esforça-se por conseguir uma solução

---

<sup>50</sup> "Auto-Estrada de Lisboa-Cascais - O Funil", O "Jornal", de 24.4.81.

consensual. Ao invés do primeiro, o novo relatório<sup>51</sup> assume uma posição clara sobre a matéria: inventaria as vantagens e os inconvenientes dos caminhos possíveis quanto à evolução próxima da AE - execução imediata ou adiamento -, e aponta medidas complementares, no caso de vingar a primeira alternativa.

Nas vantagens da construção o destaque vai para:

- aumento da capacidade de transporte rodoviário, individual e de mercadorias, e possibilidade de serviço de transportes colectivos (autocarros expressos);
- diminuição do tempo de deslocação, se eliminados os estrangulamentos à entrada de Lisboa;
- descongestionamento da Estrada Marginal;
- redução da sinistralidade e melhoria das condições de fruição da orla litoral, como corolário do benefício anterior;
- redução da poluição química e sonora;
- fomento de potencialidades para fixar actividades industriais e terciárias na sua área de influência.

Os benefícios concentram-se, pois, na melhoria das condições de acesso e, por arrastamento, na possibilidade de atrair investimentos nos sectores secundário e terciário.

A listagem de desvantagens da AE mostra que:

- acentua a estrutura radial da periferia norte (construída isoladamente), inibe o aparecimento de centros alternativos a Lisboa e reforça o desequilíbrio residentes activos/postos de trabalho;
- incentiva a utilização do transporte individual, o que agrava o congestionamento das entradas na cidade e o estacionamento;
- aumenta a pressão urbana no território, desprovido de instrumentos urbanísticos actualizados;
- amplia as desigualdades na região, pois privilegia o eixo melhor equipado no domínio dos transportes;
- é desconhecido o impacte induzido pela construção.

Os aspectos enumerados são de índole muito diversa: reconhecem o investimento público diferenciado na região; apontam os efeitos previsíveis não acautelados no

---

<sup>51</sup>MHOP - Relatório Adicional da Comissão Interministerial nomeada pelo Ministro de Habitação e Obras Públicas, de 6 de Julho de 1981.



território e nas próprias infra-estruturas. Estas preocupações justificam as acções sugeridas a empreender em simultâneo, na hipótese da construção imediata da via:

- medidas cautelares e plano de urbanização para a área de influência da AE, no prazo de um ano;
- estudo de impacte ambiental;
- articulação com a rede viária local e regional;
- diversificação dos acessos a Lisboa, nomeadamente melhorando as ligações entre a AE e a radial da Buraca e entre esta e a Segunda Circular.

O parecer da CI modifica-se, assim, num curto período de tempo. Primeiro manifesta oposição clara à construção da via; depois a discordância é atenuada, aos inconvenientes contrapõe vantagens, e aqueles podem ser minimizados por medidas complementares. Como para se desculpabilizar desta atitude, a Comissão refere que *"(...) Não parece portanto estar em causa uma adução técnica do foro do planeamento territorial mas uma decisão governamental de ordem económica e gestionária para clarificação da qual as razões do foro urbanístico se não podem considerar por si só conclusivas"*<sup>52</sup>. O representante da CML é mais incisivo ao afirmar que o relatório *"(...) foi redigido apenas com a finalidade de facilitar uma decisão afirmativa por parte do senhor Ministro (...) "*<sup>53</sup>.

A convergência de pontos de vista é difícil na redacção do Relatório Adicional. Para uns, as vantagens foram ignoradas no primeiro relatório; para outros, estas não são absolutas, mas subordinadas a constrangimentos que lhes limitam os efeitos, para além de algumas suscitarem problemas cuja resolução não está acautelada e há acções de difícil concretização, dadas as suas implicações políticas, administrativas, técnicas e financeiras. Algumas das vantagens aduzidas estão a coberto de pressupostos teóricos, sem garantia de viabilização. É o caso, por exemplo, de duas pré-condições para que os benefícios tenham fundamento: a eliminação dos estrangulamentos nos acessos ao centro; os estudos urbanísticos para regulamentar a futura frente de urbanização. Qualquer delas envolve entidades e decisões políticas que a Comissão não controla.

A dificuldade de chegar a um consenso na apresentação das conclusões, por forma a viabilizar as pretensões do titular da Habitação e Obras Públicas, demonstra as resistências ao projecto no seio da própria administração. Todavia, considerando o parecer satisfatório para prosseguir os seus propósitos e deprecando as posições dos departamentos governamentais que colocam reservas à auto-estrada, o Ministro dá

---

<sup>52</sup>Relatório Adicional:1981:13.

<sup>53</sup>Acta da 8ª Reunião da Comissão Interministerial, em 15 de Maio de 1981, p.5.

corpo formal à decisão de lançar a obra<sup>54</sup>. O preâmbulo do diploma expõe os motivos e a oportunidade do projecto:

- não haver razões fortes para o adiar;
- resolver o escoamento de tráfego e ajudar a estabelecer disciplina na ocupação do solo;
- oferecer possibilidades para a instituição de um serviço de transportes públicos em autocarros expressos;
- estarem acauteladas as medidas para controlo de eventuais efeitos negativos no tráfego rodoviário de Lisboa e nos domínios do ambiente e da ecologia;
- ser ainda possível a implantação da via, que a curto prazo poderá estar inviabilizada pela progressiva ocupação do solo;
- existirem condições materiais e financeiras (à margem do OGE) para a execução imediata.

A deliberação é no sentido da construção do sub-lanço Estádio Nacional-Estoril e do lançamento de acções para remover os obstáculos colocados pela Comissão: a promoção do "*plano director da zona oeste de Lisboa até Cascais e Sintra*", a aprovar até 31 de Dezembro de 1982, integrando os aspectos do ordenamento dos transportes e do ambiente; a promulgação, até 31 de Outubro, das medidas legislativas cautelares que evitem a ocupação do solo antes da aprovação do plano; a abertura, em simultâneo com a AE, dos lanços da Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL) e/ou da Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL), tidos como indispensáveis ao funcionamento do sistema viário. O gabinete do Ministro envia à Secretaria de Estado da Presidência do Conselho o projecto de resolução para ser incluído em agenda do Conselho de Ministros (28.7.81).

Este projecto de diploma assenta em pressupostos que, de antemão, se sabem de viabilização impossível: a construção parcial das circulares no prazo agendado não pode ocorrer porque o respectivo financiamento não está contemplado no Orçamento Geral do Estado e a CREL não tem, sequer, projecto; os prazos, irrealistas, visam apenas "encaixar-se" no tempo de execução da auto-estrada; a DGPU não dispõe de condições institucionais para realizar o plano sub-regional. Por outro lado, contém afirmações esvaziadas de conteúdo, como "*(...) a sua construção ajudará a estabelecer alguma disciplina na ocupação do solo se a partir dela como elemento estruturante do ordenamento do território se souber tirar um partido positivo*". Estas menções pretendem fazer crer que se age de forma integrada e os obstáculos são

---

<sup>54</sup>Ministério da Habitação e Obras Públicas/Gabinete do Ministro - "Resolução do Conselho de Ministros" Sem data. (ver Anexo V).



transpostos simultaneamente à construção da via. O Ministro "vence", por diploma, dificuldades que pareciam difíceis de ultrapassar. Coloca em pé de igualdade um projecto com financiamento autónomo (da AE) e estudos com grau de desenvolvimento variado (caso das circulares). Não indica como obter as verbas e os terrenos para executar as obras, as formas de articulação com os poderes autárquicos e outras decisões inter-ministeriais, tudo a conseguir no tempo útil de um ano. Com o apelo à cooperação do Ministério da Qualidade de Vida no Plano de Ordenamento a desenvolver para o sector oeste da periferia pensa anular a principal resistência dentro do executivo ao projecto em questão.

Aparentemente apenas falta a homologação do diploma pelo Executivo. Mas a confrontação, até aqui limitada aos níveis técnico e administrativo, transfere-se, de novo, para a estrutura política. O diálogo entre os intervenientes acontece entre ofícios e despachos. As motivações dos opositores são diferentes, mas une-os o mesmo objectivo: evitar o arranque da construção. Os responsáveis políticos pelos sectores dos transportes e do ambiente põem em cheque as incongruências do projecto de diploma e diligenciam o boicote à sua discussão no plenário dos Ministros.

Para o titular dos Transportes e Comunicações<sup>55</sup> as prioridades do sistema de transportes na região não integram aquela infra-estrutura e as justificações para o seu lançamento imediato são insuficientes. A sua atitude é reforçada pelas restrições no investimento público e a concorrência deste projecto com outros no âmbito dos transportes<sup>56</sup>, que reputa como mais urgentes.

Para os responsáveis pelo Ambiente<sup>57</sup> *"A análise das opiniões expressas mostra claramente a incoerência da apresentação da proposta de resolução (...) [que] não deve ser apresentada em Conselho de Ministros"*.

A queda do Governo suspende, mais uma vez, o processo e impede conhecer o desfecho deste confronto entre departamentos do Estado sobre a solução em discussão.

No governo seguinte (3º Governo "AD") mantém-se a presidência, mas a pasta da Habitação e Obras Públicas funde-se com a dos Transportes e Comunicações. Viana Baptista, adversário das intenções do seu antecessor, assume agora a liderança do

---

<sup>55</sup>Parecer do Ministro dos Transportes e Comunicações, de 13 de Agosto de 1981.

<sup>56</sup>Nomeadamente a renovação da frota da Carris.

<sup>57</sup>Despacho da Secretária de Estado do Ordenamento e Ambiente, de 5 de Agosto de 1981. O Ministro da Qualidade de Vida corrobora-o.

Ministério que co-tutela a Brisa e abandona o projecto da AE de Cascais. Distanciado alguns anos da decisão, o ex-governante ainda a considera válida no contexto então vivido. Intitulando-se "anti-fontista por convicção", a atitude apoiou-se em duas razões: a via, só por si, não teria efeito estruturante positivo no desenvolvimento do eixo (no sentido da reorganização da sua base produtiva); a indisponibilidade financeira da administração impedia que as obras complementares, imprescindíveis, sobretudo a CRIL, arrancassem em tempo útil (leia-se para entrar ao serviço em simultâneo com a AE). O apoio do Ministro das Finanças, dada a contenção do investimento público que se impunha, e a postura da Câmara Municipal de Lisboa, fortaleceram a sua decisão de contrariar a conclusão da auto-estrada.

O prolongamento da via é, mais uma vez, abandonado, em resultado da oposição estratégica levada a termo pelos sectores dos transportes e do ambiente, que souberam tirar proveito das fragilidades da proposta (nomeadamente a falta de articulação com os acessos a Lisboa) e da conjuntura vivida (restrições ao investimento público). Porém, o contrato de concessão permanece válido.

### *2.1.3 O arranque em 1987*

#### *Antecedentes*

Durante anos a auto-estrada de Cascais sai da "agenda" dos responsáveis políticos. Todavia, a JAE e a Brisa aguardam uma oportunidade para a relançar, que parece surgir com a segunda revisão do contrato de concessão. Tal como em 1981, é um processo burocrático que repõe actualidade ao projecto. O facto não é independente da próxima adesão à Comunidade Europeia (Janeiro de 1986) e da vantagem em assegurar maior operacionalidade a um agente executor na área das infra-estruturas rodoviárias, campo onde se antevê grande capacidade para absorver os fundos estruturais.

Em 1985 o Governo<sup>58</sup> demonstra vontade política para "recuperar" a Brisa, manifestada através da programação da entrada ao serviço dos lanços em construção ou em projecto e do novo enquadramento económico-financeiro da concessionária. Esta passa a ter algum risco (desaparece o conceito das "receitas garantidas") e o Estado fixa uma percentagem de comparticipação na execução dos projectos, em parte coberta pelo FEDER.

---

<sup>58</sup>Governo do "Bloco Central" (PS + PSD), no poder desde 1983.



A segunda revisão do contrato<sup>59</sup> empurra a execução da AE de Cascais para a década de 90, embora fixe o segundo semestre de 1994 como limite da entrada ao serviço. O protelamento está associado às dúvidas sobre a validade da sua construção isolada e aos receios dos efeitos perversos na circulação em Lisboa.

A JAE discorda, mais uma vez, da decisão ministerial "(...) a Comissão encarregada da redacção do actual contrato, entendeu que a construção do lanço Estádio-Cascais é essencialmente uma decisão política, pelo que não julgou conveniente fixar uma data, dado as suspensões verificadas anteriormente por motivos políticos"<sup>60</sup>. A argumentação em defesa da construção imediata centra-se no tráfego gerado no eixo e na capacidade de escoamento da Marginal.

No mesmo ano ocorre também o relançamento da rede rodoviária nacional no âmbito do Ministério do Equipamento Social<sup>61</sup>.

#### a) - O Plano Rodoviário de 1985

A compreensão do adiamento da AE5 não pode ser desligada do Plano Rodoviário Nacional, aprovado no mesmo ano. Ao fim de quarenta anos, o Estado substitui o plano de 1945, desajustado das necessidades actuais, para além de uma parte não ter sido concretizada (~3000 Km em 1979).

Os objectivos da reclassificação da rede rodoviária nacional visam contribuir para a melhoria dos transportes, o crescimento económico e o aperfeiçoamento do sistema urbano. A rede reparte-se por três níveis hierárquicos: os itinerários principais (IP), integrando os percursos extra-urbanos de longo curso; os itinerários complementares (IC), com as ligações extra-urbanas de médios e longos cursos, algumas paralelas a IP e as vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; e a restante rede complementar.

Na área metropolitana de Lisboa é adaptada a esta classificação a estrutura rodoviária do Plano Director da Região de Lisboa (1964).

O Conselho Superior das Obras Públicas (CSOP) é globalmente favorável à proposta. Na área metropolitana recomenda o faseamento da rede harmonizado "(...) com o

<sup>59</sup>O Decreto-Lei 458/85, de 30 de Outubro, contém as novas bases por que se rege o contrato de concessão da Brisa. O termo da respectiva concessão termina em 31 de Dezembro de 2015.

<sup>60</sup>JAE. Informação 137/85-GPP, de 28 de Novembro de 1985, p.3.

<sup>61</sup>Integra as áreas da Habitação e Urbanismo, dos Transportes e das Obras Públicas.

*ritmo e a dimensão das expansões urbanas, porque não é indiferente para a organização destas áreas o momento em que se constrói cada troço da rede rodoviária*"<sup>62</sup>. Defende a articulação das opções de transportes com as opções urbanísticas, já que a descoordenação entre urbanização e transportes, sobretudo pela não realização das infra-estruturas rodoviárias em tempo útil, tem invertido o processo e contribuído para o desequilíbrio de rede urbana regional. Em relação à AE de Cascais alerta para os inconvenientes de uma intervenção centrada num só eixo e de cariz exclusivamente rodoviário. Advoga uma solução concertada pela convergência de perspectivas da Junta Autónoma das Estradas, da Direcção-Geral dos Transportes Terrestre, da Direcção-Geral de Viação e da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico e dos municípios, sobretudo o de Lisboa. É um princípio de concretização difícil, ou quase impossível, se tomarmos como referência o processo negocial de 1981, já que o conflito de interesses e de critérios de avaliação de resultados comprometem a obtenção de consensos. Esta opinião cautelosa vai ao encontro das preocupações levantadas desde 1974 por vários departamentos da administração e corrobora as orientações do Plano Nacional de Transportes (MTC - 1980) e do Plano Director Rodoviário (JAE - 1984), que colocam reservas àquela infra-estrutura, embora nunca a rejeitando<sup>63</sup>.

#### b) - Os Acessos Norte a Lisboa

A Direcção dos Serviços Regionais de Estradas de Lisboa apresenta a situação sobre os projectos, prioridades de construção e estimativas de custo dos acessos norte a Lisboa, definidos em 1964. O volume de investimentos e a escassez das verbas atribuídas no Plano a Médio Prazo, explicam a proposta de um "Plano de Investimento Especial", por forma a tornar exequível a sua concretização em dez anos<sup>64</sup>. A análise das prioridades dos dezasseis lanços considerados permite concluir que, em relação às circulares, o troço Buraca-Sacavém da CRIL ocupa o 1º lugar, os troços Queluz-Caneças e Caneças-Loures da CREL os 6º e 9º lugares, respectivamente. Das radiais o destaque vai para a da Buraca (com dois lanços a ocuparem a 2ª e 3ª posições), a auto-estrada Lisboa-Torres Vedras (4ª e 5ª) e a de Odivelas (8ª).

<sup>62</sup>Parecer do CSOP n.º 6 037, de 17 de Janeiro de 1985, p.184.

<sup>63</sup>Estes planos aparecem ainda no período de grande contenção do investimento público, o que pode explicar as reticências colocadas à concretização do projecto.

<sup>64</sup>JAE - Informação 111/85-GPP, de 30 de Agosto de 1985. O custo global das infraestruturas é de ~20 milhões de contos, a preços de 1985, sem realojamentos e o Plano a Médio Prazo prevê menos 2 milhões de contos em 3 anos.



A queda do governo do "bloco central" e as eleições legislativas antecipadas colocam no poder um governo minoritário do PSD. Quando o Governo toma posse, em Novembro de 1985, dispõe de instrumentos actualizados e aprovados, que lhe permitem candidaturas imediatas aos fundos comunitários. É neste contexto que o processo da AE de Cascais ganha um novo rumo.

#### *A viabilização dos meios de execução*

A possibilidade de antecipar o arranque das obras surge no início de 1986, quando o Banco Europeu de Investimento (BEI) mostra empenho em alargar o apoio financeiro às infra-estruturas previstas dentro da cidade de Lisboa e relacionadas com os acessos à ponte sobre o Tejo<sup>65</sup>. Esta perspectiva anula os obstáculos (falta de conexão com a rede da cidade) ao arranque imediato da auto-estrada de Cascais. No sentido de viabilizar tal possibilidade, a JAE inventaria as obras a efectuar em simultâneo com a AE para evitar o agravamento do congestionamento à entrada da cidade<sup>66</sup>.

Com as condições de financiamento esboçadas, a Secretaria de Estado das Vias de Comunicação/JAE preparam, em sigilo, a operação do relançamento da AE de Cascais. Promovem um protocolo entre a JAE, a CML e a Brisa, para "(...) a definição clara dos empreendimentos mais directamente conotados com aquela auto-estrada e que possibilitem alternativas aos actuais acessos à cidade de Lisboa"<sup>67</sup>. O grupo de trabalho identifica as obras que respondem àqueles objectivos e as entidades responsáveis pelo seu avanço em tempo útil. Este acordo visa não só comprometer a Câmara de Lisboa, que continua a manifestar-se contrária ao avanço da auto-estrada por não estar assegurada a diversificação das entradas na cidade, como também criar condições para um esquema global de financiamento, com hipótese de acesso aos Fundos Comunitários, entretanto possível com a integração de Portugal na CEE.

O processo culmina com a promulgação do Plano Integrado (1ª prioridade) dos Acessos Rodoviários a Lisboa <sup>68</sup>. O prolongamento da auto-estrada surge com força

---

<sup>65</sup>Ver JAE - Informação 15/86 -GPP/DP-4, de 31.1.86 (Missão do Banco Europeu de Investimentos para análise das possibilidades de financiamento de empreendimentos rodoviários "Projecto Estradas V").

<sup>66</sup> Construção do lanço da CRIL entre o Nó de Queluz e o Nó de Sacavém; remodelação do Nó da Avenida Gulbenkian; prolongamento da Avenida de Ceuta até Sete Rios; Construção da via Norte-Sul (Sete Rios-2ª Circular). Ver Relatório "Auto-Estrada da Costa do Sol - Implicações da Construção do Lanço Estádio-Cascais"(sem data).

<sup>67</sup> "Auto-Estrada da Costa do Estoril e Correspondentes Acessos a Lisboa" - Relatório do Grupo de Trabalho Designado por sua Excelência o Secretário de Estado das Vias de Comunicação em 86 JUN 26. Almada, Julho de 1986.

<sup>68</sup>Resolução de Conselho de Ministros nº 14/87, de 21 de Março.

de lei, enquadrado pelas obras complementares ditas essenciais. Os acessos estão subdivididos em<sup>69</sup>:

- "1ª prioridade", a construir em 3 anos (de 1987 a 1990);
- "circulares regionais e correspondentes radiais", com um período de execução de 12 anos (de 1987 a 1998).

A 1ª prioridade integra, para além da AE, as obras (excepção para a via N-S) que diversificam e/ou melhoram as entradas em Lisboa para quem vem de Cascais: beneficiação do lanço entre Lisboa e o Estádio; construção da CRIL, entre os nós de Miraflores e da Buraca; ligação do nó da Buraca à Segunda Circular; modificação do nó da Gulbenkian; construção da via N-S, ligando o nó da Gulbenkian e a Segunda Circular; desnivelamento da rotunda de Alcântara (fig.30).

A calendarização está subordinada à abertura da auto-estrada de Cascais. A situação é mais notória pelo troço da CRIL incluído, que contraria directrizes da JAE de 1985<sup>70</sup>: o lanço Buraca-Sacavém é apontado como 1ª prioridade, enquanto o de Algés-Buraca ocupa a 15ª posição. Dois anos mais tarde, a viabilização da AE inverte aquelas orientações técnicas. Mais uma vez os acessos ao sector oeste são beneficiados, em prejuízo dos restantes eixos suburbanos.

O executivo justifica a opção tomada uma vez que a Marginal está "(...) completamente saturada, apresenta as densidades de tráfego mais elevadas do País, o mais alto índice de sinistralidade (...)". E justifica a composição da primeira prioridade "(...) A auto-estrada Estádio-Cascais por si só não podia, porém, fazer sentido(...) Poderia não resolver qualquer problema e agravar muitos"<sup>71</sup>. À escala do sector oeste esta argumentação é válida; porém, perde força se a avaliação das necessidades for enquadrada ao nível metropolitano.

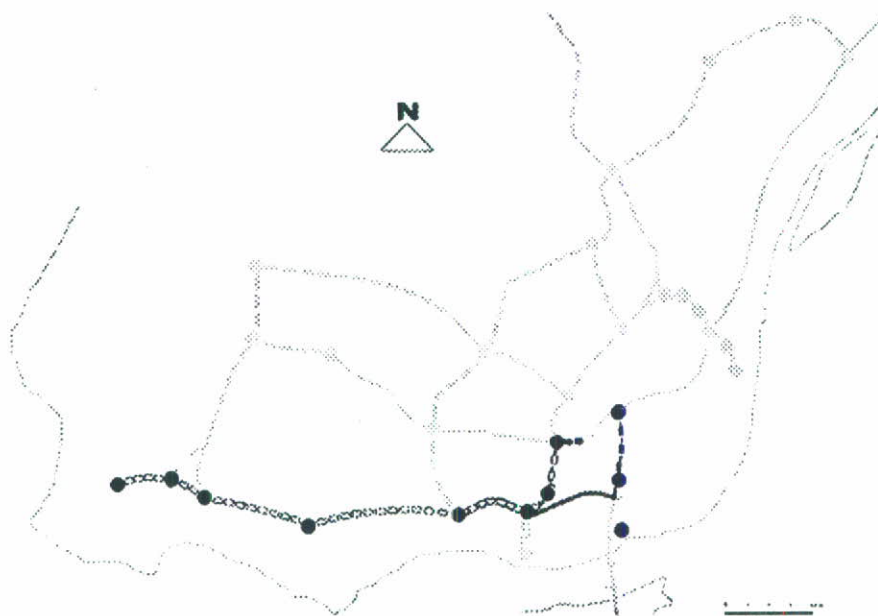
<sup>69</sup> O Plano reporta-se apenas à margem norte; contudo, são apontados alguns empreendimentos para reforçar a ligação entre as duas sub-regiões metropolitanas - o alargamento da Ponte 25 de Abril, a utilização do tabuleiro inferior para transportes ferroviários e a eventualidade de uma segunda travessia do Tejo em Lisboa.

<sup>70</sup> Informação n.º 111/85 - GPP, de 30 de Agosto de 1985, da JAE. Define as prioridades dos 17 lanços em que subdivide as radiais e as circulares dos acessos norte a Lisboa da sua responsabilidade de execução (exclui, pois, a auto-estrada de Cascais).

<sup>71</sup> Entrevista do Secretário de Estado das Vias de Comunicação (Eng. Falcão e Cunha) à Revista do ACP. In "Estradas: O País está a mudar", Revista do ACP, Ano LVII, n.º 3, Março de 1987, p 20.



Fig. 30 - Acessos Rodoviários a Lisboa - 1ª Prioridade (1987)



Fonte: RCM nº14/87, de 21 de Março

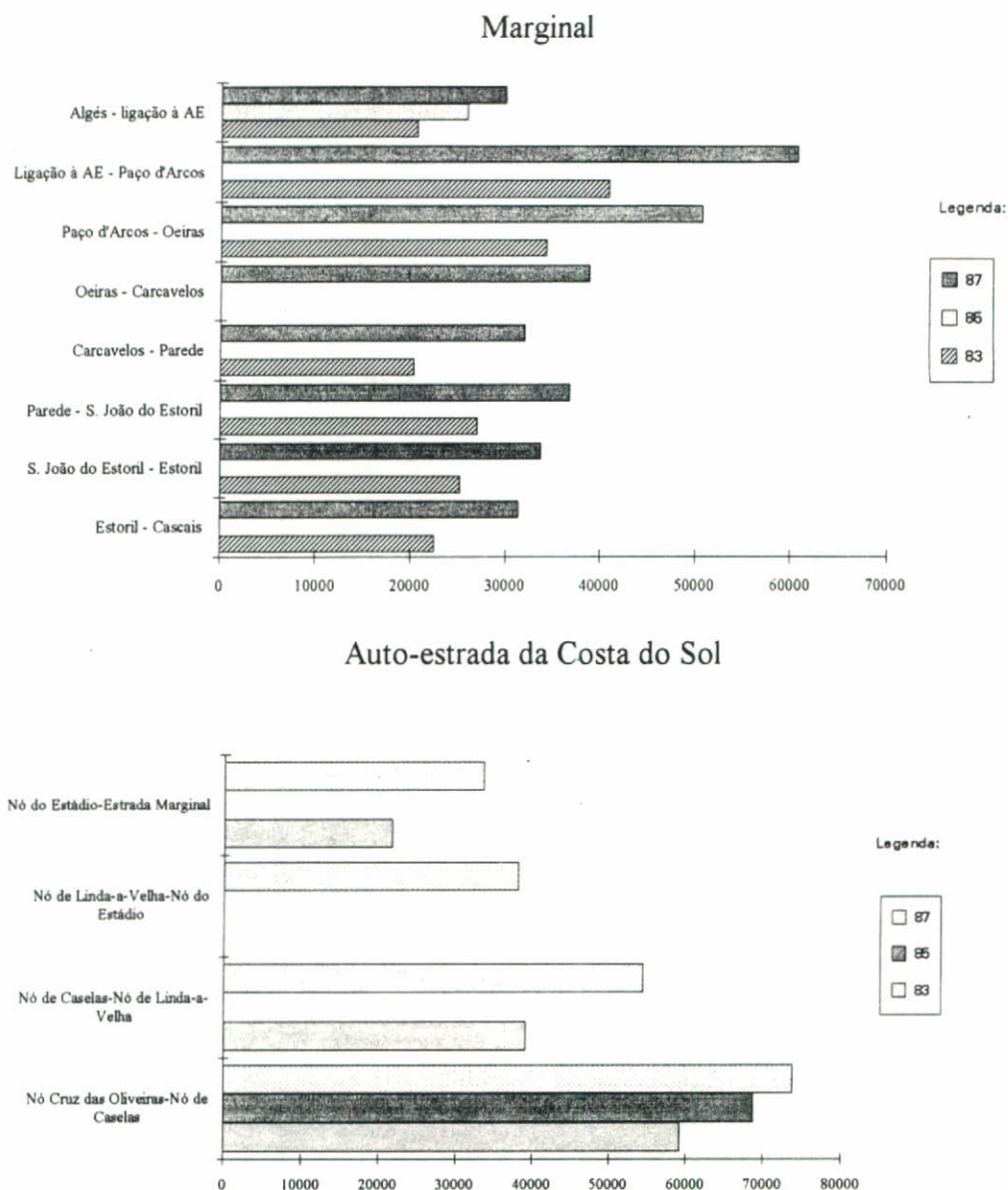
Para as restantes obras, os prazos de execução são apenas indicativos, já que os financiamentos não estão garantidos. O faseamento constitui um instrumento determinante, pois a ordem e o tempo de execução têm influência no âmbito do empreendimento.

O tempo demonstrará que apenas para a auto-estrada é cumprido o prazo de execução, embora com um ligeiro atraso relativamente ao previsto.

Para evitar possíveis conflitos, a Secretaria de Estado das Vias de Comunicação afasta os opositores do projecto em 1974 e 1981. Mas a argumentação usada anos atrás subsiste válida, pois nenhuma das medidas apontadas foi executada. Sob o ponto de vista rodoviário, a situação sofreu um agravamento substancial na Marginal: o TMD teve um acréscimo acentuado e a capacidade de escoamento da via atinge a ruptura durante parte significativa do dia (fig. 31); a sinistralidade é elevada. A AE vem dar resposta à sobrecarga da Marginal, mas não à sobrecarga dos acessos à cidade, ou

seja, apenas é viabilizada uma parte das vantagens apontadas em 1981 (libertação da Marginal para actividades lúdicas).

Fig. 31 - Evolução do TMD na Marginal e na auto-estrada da Costa do Sol



Nota:

\* Contagem efectuada numa 5ªF de Novembro de 1983, entre as 6.00 e as 22.00 horas

\*\* TMD do Recenseamento do Tráfego de 1985

\*\*\* Estimativa do TMD em 1987, a partir de contagens efectuadas em Maio do mesmo ano, num Domingo e numa 3ªF, entre as 6.00 e as 22.00 horas.

Fonte: JAE

Neutralizada a eventual oposição de outros departamentos centrais e assegurado o financiamento pelos Fundos Comunitários o processo parecia ir decorrer sem so-



bressaltos. Contudo, os protestos surgem, não relativamente à auto-estrada, mas ao seu "terminus" em Cascais, junto da Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais.

A resenha diacrónica das etapas fundamentais da reavaliação da decisão da AE de Cascais evidencia a sua complexidade e a sua mutação temporal. As decisões tomadas em cada período analisado são indissociáveis do "*espírito do tempo* (...), *um tempo subjectivo ou social*" (Hoogerwerf, 1990:823), ou seja, da situação em que o sistema social se encontra em cada momento. Desta progressão, merecem sobressair:

- a importância da escolha do momento propício para intervir, a fim de alcançar os objectivos pretendidos;
- a coincidência entre o evoluir do processo e outros acontecimentos no terreno (a questão do sincronismo) retira casualidade aos factos e imputa-lhes causalidade;
- a "pressão" exercida pelo tempo - a contestação só é despoletada quando a implementação parece eminente (com o arranque da obra; e com a primeira revisão da concessão). As sucessivas reavaliações do "problema" não decorrem da alteração deste (que não sofre mudanças de estrutura, mas de intensidade), mas da partilha de poderes em cada momento e da estrutura relacional que entre eles se estabelece.

Todavia, permanecem por esclarecer aspectos fundamentais: como se constrói a posição dominante, qual o desempenho de cada entidade, como evolui a relação de força entre entidades e de que modo se repercute no resultado final.

## 2.2 Constrangimentos à decisão

### 2.2.1 A conjuntura

A conjuntura é aqui entendida como o corpo de condições económicas (expansão e/ou recessão da economia), sociais (classes sociais mais influentes) e político-administrativas (objectivos governativos e funcionamento da máquina administrativa) referenciadas a um tempo. Define um campo do poder e constitui um filtro que influencia o comportamento da sociedade (as solicitações para a intervenção pública) e do Estado (maior ou menor intervencionismo, domínios que privilegia e prioriza). Tem, por isso, um papel essencial na eleição, formulação e implementação das políticas. Em função das áreas favorecidas em cada momento e da importância relativa que assumem na governação, a conjuntura interfere nos processos de decisão (o grau de envolvimento das entidades e respectivas competências, o poder de influência, a estrutura de relações) que acontecem ao longo de uma política.

Um momento/período conjuntural valoriza umas variáveis e subestima outras, gradua diferenciadamente a importância das entidades, interferindo de modo decisivo no sentido da acção.

A singularidade da conjuntura de 1974 decorre da conjugação de circunstâncias com géneses distintas:

- a Revolução de Abril e o espírito inerente ao Programa das Forças Armadas<sup>72</sup> fomentam as políticas de cariz social e dirigidas à população mais carenciada;
- a crise económica mundial, que eclode em 1973, põe definitivamente em cheque os princípios do modelo de crescimento que, desde o final da década anterior, mostrava sintomas de esgotamento. A recessão abate-se sobre os países industrializados e reflecte-se nos modos de regulação das economias nacionais.

Assim, num momento de contracção da economia mundial, o País atravessa, por força da Revolução, uma etapa de instabilidade política e social, que a crise económica irá agravar.

Dentro destes parâmetros gerais de referência, o período 74/75 passa por momentos com cambiantes diversas, resultantes da crescente apropriação do poder pelos partidos políticos, da agitação social, da capacidade reivindicativa crescente e da progressiva degradação da economia.

A partir do 28 de Setembro a instabilidade agudiza-se, com o Partido Comunista a conseguir uma influência cada vez maior no governo, que domina entre o 11 de Março e o 25 de Novembro (de 1975).

A turbulência política gera enorme mobilidade governativa e no período pré-constitucional (Abril de 1974 a Julho de 1976) o país conhece 6 Governos Provisórios. A curta permanência no poder dificulta a governação: muitos executivos não dispõem de tempo para concertar medidas de actuação, outros não conseguem levar à prática as que delineiam. Os acontecimentos ocorrem em catadupa e os protagonistas perdem, por vezes, o controlo das situações.

---

<sup>72</sup> Segundo o Programa do Movimento das Forças Armadas " O Governo Provisório lançará os fundamentos de:

a) - Uma nova política económica, posta ao serviço do Povo Português, em particular das camadas da população até agora mais desfavorecidas (...);

b)- Uma nova política social que, em todos os domínios, terá essencialmente como objectivo a defesa dos interesses das classes trabalhadoras e o aumento progressivo, mas acelerado, da qualidade de vida de todos os Portugueses".



A máquina administrativa é também afectada. Os "saneamentos" políticos provocam o abandono de parte dos gestores públicos - directores e directores-gerais - que ocupam os lugares cimeiros da hierarquia da administração. Assim, a ausência de controlo central, a expansão do emprego no sector público e a desorganização institucional fazem com que o sistema administrativo não funcione como um corpo coerente de instituições durante os primeiros anos após 1974.

As razões enumeradas permitem compreender porque a oposição à auto-estrada emerge do interior do aparelho de Estado. Os novos responsáveis políticos revêem-se nas críticas ao modelo implantado; por outro lado, a crise energética e o espírito da Revolução trazem-lhes argumentos acrescidos. A AE enquadra-se num modelo que contestam e não é prioritária naquele que querem levar a cabo.

É uma conjuntura excepcional que despoleta o conflito e muda radicalmente a questão da auto-estrada nos anos seguintes. A via é contestada quanto à sua necessidade, prioridade e efeitos socio-espaciais consequentes. O "problema" da auto-estrada surge pela alteração das relações de força entre departamentos centrais e uma outra leitura das prioridades.

Os acontecimentos de 1974 e o período revolucionário que se lhe seguiu trouxeram o acréscimo das políticas distributivas, desarticuladas das políticas de acumulação (Santos, 1990). Tal conduziu à crise financeira do Estado, agravada pelos efeitos da recessão mundial, das nacionalizações, da desorganização da estrutura produtiva e da dependência da economia portuguesa do exterior. Sem recursos financeiros internos e onerado pelas condições do crédito estrangeiro, o Estado endivida-se progressivamente.

A entrada do I Governo Constitucional (1976) inicia um novo período, mas a instabilidade política permanece. Das eleições sai um governo socialista minoritário. O seu modelo de desenvolvimento aponta para uma economia em transição rumo ao socialismo, com rejeição da recuperação capitalista. A impugnação do executivo na Assembleia da República afasta-o do poder em Dezembro de 1977 e conduz a um outro, igualmente de liderança socialista, mas com o apoio do CDS. A integração na CEE passa, então, a dominar o modelo e a estratégia de médio prazo. O pedido de adesão é formalizado. Face aos novos objectivos e à situação da economia nacional, Portugal fica subordinado às directrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI). A "carta de intenções" (Maio de 1978) assinada com o FMI marca um ponto de viragem

na evolução político-económica. O Governo compromete-se a implementar uma política assente na desvalorização da moeda, na subida das taxas de juro e nos limites obrigatórios ao crédito concedido pelo sistema bancário<sup>73</sup>. Desenvolvem-se esforços para revincular as políticas distributivas às exigências da acumulação, com reflexos na retracção do investimento público. A composição das despesas públicas subordina-se a critérios políticos de decisão e reflecte-se na escolha das políticas sociais.

Quando em 1979 o governo questiona a política das auto-estradas e a sua concessão, domina a ideia que auto-estradas são uma solução com muitos efeitos negativos e admite-se a possibilidade de a JAE retomar a responsabilidade da sua execução, como acontecia anteriormente a 1972.

As alterações frequentes nas orgânicas governamentais e as correlativas repercussões na organização da administração central contribuem também para uma falta de consolidação e de eficácia das medidas programados. Todavia, a máquina administrativa retoma, progressivamente, o seu labor. Ainda que tenha ocorrido a substituição das cúpulas e um reforço dos quadros, as mudanças de procedimentos não são significativas. Os vícios de funcionamento permanecem, o que parece normal, pois segundo Graham (1985:904) "*Quanto mais velho é o Estado, mais difícil se torna instituir mudanças de carácter burocrático*".

O sentido da evolução política e social do País não traz, no princípio da década seguinte, alterações profundas neste domínio. O que releva é a multiplicação de poderes intervenientes - a diversificação das estruturas de decisão a nível central, por força da sua progressiva especialização, e a consolidação do poder autárquico e, conseqüentemente, a proliferação de centros de decisão locais. Cada qual procura conquistar protagonismo pela afirmação dos seus objectivos e pela interferência nos alheios. As preocupações sociais (já mais esbatidas) e as de cariz territorial continuam a prevalecer nas decisões.

Passados os primeiros anos da década de 80, o período de grandes dificuldades parece aproximar-se do fim. Por força das medidas de austeridade impostas pelo FMI, o País começa a sair da crise. Por outro lado, em Janeiro de 1986, Portugal é admitido como membro de pleno direito na CEE. A possibilidade de acesso aos fundos comunitários permite o relançamento do investimento público, ocupando as infra-estruturas rodoviárias um lugar de relevo.

---

<sup>73</sup>Ver, a este propósito, "A situação da economia portuguesa e os resultados da "carta de intenções", in *Economia e Socialismo*, n.º45/Dezembro de 1979.



Em síntese: as alterações conjunturais que por razões diversas afectam o País depois de 1974 reflectem-se de dois modos no processo de decisão relativamente à conclusão da auto-estrada de Cascais:

- nos primeiros anos por um lado as preocupações de cariz social penalizam duplamente o projecto, não só porque este contempla o sector da periferia melhor equipado no domínio dos transportes, mas também porque está claramente vocacionado para a população com estatuto socio-económico mais elevado. Por outro lado, a perspectiva integrada dos problemas de âmbito territorial é privilegiada e, conseqüentemente, as entidades que a defendem surgem reforçadas, em detrimento das leituras e intervenções sectorializadas;
- quando o contexto propicia o relançamento do investimento público, a perspectiva sectorial acaba por vencer, menosprezando as preocupações e entidades que durante anos puseram entraves à sua actuação.

O contexto interfere, assim, na estruturação de uma complexa teia de poderes e põe a nú as contradições dentro da administração, mostrando como as decisões estão longe de seguir os princípios da racionalidade.

### *2.2.2 Os centros de decisão*

A compreensão do processo de decisão obriga à análise da composição da estrutura de decisão em cada período: as entidades envolvidas, a partilha de poderes formalizada na lei e a estrutura relacional que as liga.

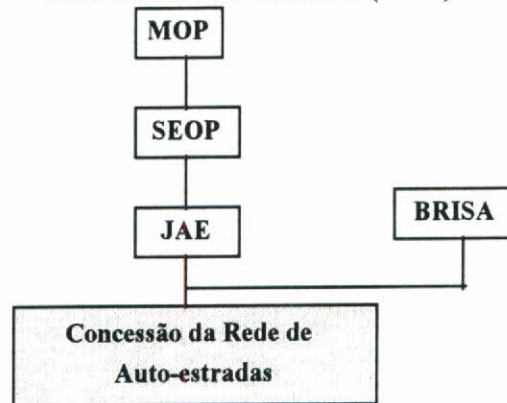
Desde a criação do MOP, em 1932, que este departamento lidera as intervenções públicas na Costa do Sol, através dos organismos responsáveis pelas políticas rodoviária e urbanística.

A JAE, pouco depois da sua criação, inicia a beneficiação da rede viária local, que acabou por dar origem à Marginal. Há então uma articulação entre as duas políticas. A JAE tem um papel determinante na sua definição, mas a componente urbanística é responsável por orientações fundamentais da via estruturante: deslocação da AE para sul, aproximando-a da linha de costa, e fixação do seu término no Estoril.

A não atribuição à JAE de verbas para executar as infra-estruturas rodoviárias, impede que a matriz de suporte das propostas urbanísticas se concretize. A mancha urbana continua a crescer, inviabilizando em alguns casos as soluções rodoviárias

preconizadas. O distanciamento entre as duas entidades acentua-se nos anos 60. Quando, na mudança de década, a construção da AE parece ser uma certeza, a JAE introduz alterações profundas ao projecto da via, sem qualquer diálogo com a DGSU. A concessão da rede de auto-estradas envolve, em consequência da natureza da principal via do PRCS, um novo actor na estrutura de decisão. Embora lhe seja atribuído o mero papel de executor das directrizes estabelecidas, revela um protagonismo inesperado ao manipular as prioridades de acordo com interesses próprios. A estrutura de decisão apresenta grande simplicidade (fig.32): o número de entidades é restrito e estão articuladas entre si por um vínculo hierárquico. O MOP não demonstra preocupação de articulação com a política urbanística, e define a solução de acordo com os seus objectivos sectoriais.

Fig. 32 - Estrutura de decisão envolvida na concessão da rede de auto-estradas (1972)

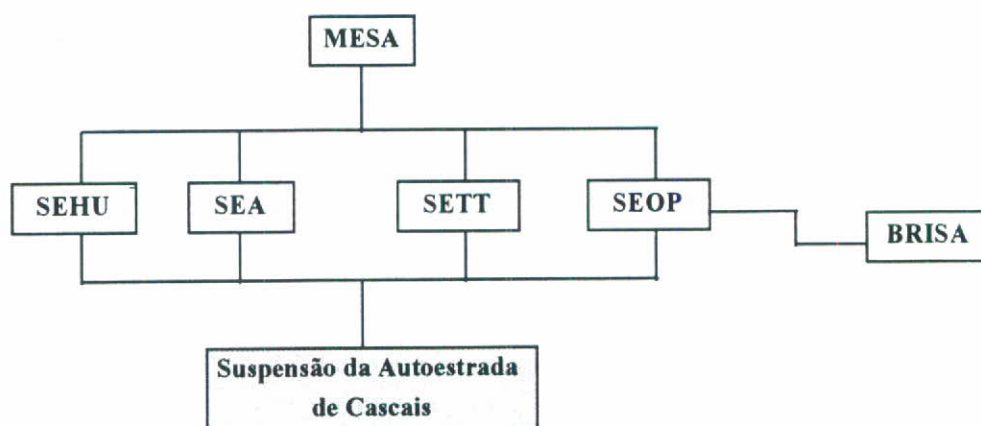


Esta estrutura mantém-se até ao II Governo Provisório (apenas com a passagem do Secretário de Estado do Ambiente a Sub-secretário). No IV GP o sector dos transportes autonomiza-se num ministério. Porém, é no VI GP que acontece a maior segmentação dos centros de decisão, com o aparecimento dos Ministérios dos Transportes e Comunicações, Habitação, Urbanismo e Construção e Obras Públicas.

Em 1974 a estrutura decisória ocorre no Ministério do Equipamento Social e do Ambiente (MESA), que integra as competências anteriormente repartidas pelos MOP e MTC e agrega a recém-criada área do Ambiente, e nas respectivas Secretarias de Estado (fig. 33). A Brisa continua ligada à SEOP, através da JAE, por via da tutela técnica. A JAE é mantida afastada do processo, por se conhecer a sua posição de defesa incondicional do projecto.



Fig 33 - Estrutura de decisão envolvida na suspensão da AE de Cascais (1974)



Não há participação das entidades do nível local, onde reina grande instabilidade: as antigas administrações estão demissionárias e as Comissões Administrativas<sup>74</sup> ainda em fase de constituição.

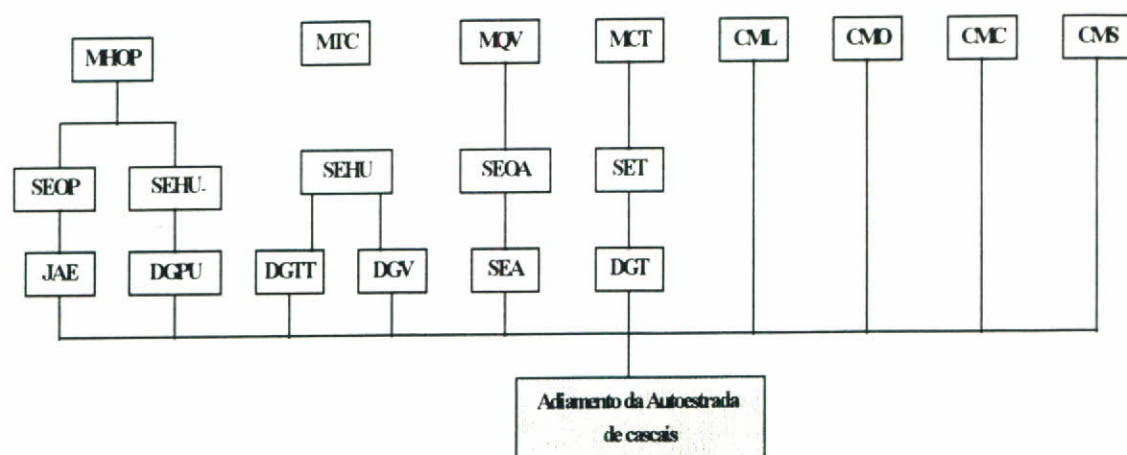
Os responsáveis políticos dominam o processo de decisão. Não confiam nas estruturas técnica e administrativa, identificadas com o regime deposto e com formas de actuação que se pretendem combater. Apenas o sector dos transportes tem apoio técnico com audição junto do poder, proporcionado pela equipa que está a iniciar o ETRL. A formação técnica do SEHU e do SEA na área que administram é determinante na fundamentação da proposta e, consequentemente, no resultado final. Deste processo importa reter que a decisão esteve confinada ao nível central, envolvendo vários departamentos sob a tutela do mesmo ministério. A entidade ligada com a proposta em discussão é, numa primeira fase, marginalizada e, posteriormente, envolvida no processo, já numa posição subalterna.

No início da década seguinte a estrutura de decisão que determinará o futuro da AE altera-se radicalmente, com o envolvimento de novos actores institucionais (fig. 34).

O processo desenrola-se em duas instâncias: política e técnico-burocrática. As entidades participantes repartem-se por quatro tutelas a nível central - Obras Públicas, Transportes, Qualidade de Vida e Comércio e Turismo - e quatro autarquias - Lisboa, Oeiras, Cascais e Sintra. A Brisa também participa, embora com estatuto de observadora.

<sup>74</sup>Estruturas criadas para assegurar a gestão local até às eleições autárquicas.

Fig 34 - Estrutura de decisão envolvida no adiamento da AE de Cascais (1981)



Numa primeira análise constata-se que o MESA deu origem a três ministérios: os sectores dos transportes e do ambiente conquistaram importância dentro do executivo, ao conseguirem a autonomização das respectivas pastas; o MHOP integra as componentes rodoviária e urbanística que, em 1974 demonstraram posturas distintas relativamente à AE. Entre as entidades envolvidas, há uma enorme divergência de interesses, manifestada na estrutura política (entre as Obras Públicas e os Transportes e a Qualidade de Vida), na estrutura técnica (entre a JAE e a DGPU, por exemplo, para citar apenas departamentos sob a mesma tutela), entre as estruturas política e técnica (a DGPU não encontra apoio ao nível da Secretaria de Estado para defesa da sua perspectiva). A esta diversidade de entidades, fiéis a objectivos próprios e, por conseguinte, de compatibilização difícil, vem associar-se a ausência de canais entre si:

- cada ministério funciona autonomamente e apenas está subordinado às decisões do Conselho de Ministros; não havendo estruturas de articulação e compatibilização interministeriais;
- dentro de cada ministério as ligações horizontais continuam a ser muito deficientes (o caso JAE - DGPU é paradigmático);
- as autarquias estão apenas subordinadas às decisões dos seus órgãos executivo e deliberativo.

Esta estrutura indicia, à partida, dificuldades para o processo de decisão, pois não há articulação entre os vários centros de poder.

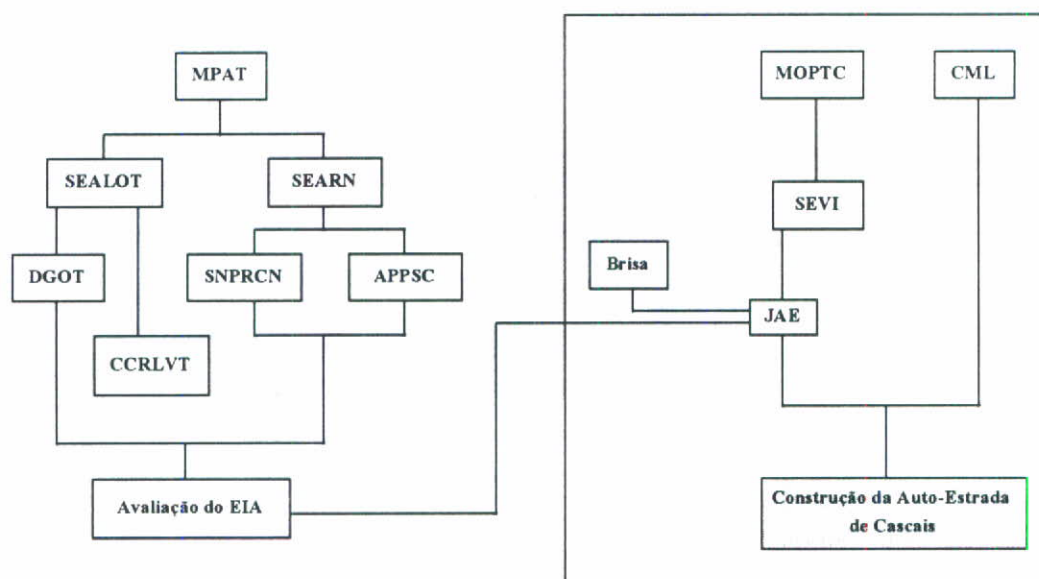
Apenas um denominador comum aproxima as entidades: serem afectadas, embora em forma e grau diferenciados, pela AE. Mas esta circunstância permite avaliações contraditórias.



As autarquias estão agora envolvidas, o que decorre da sua afirmação como órgãos autónomos de poder e das competências atribuídas na gestão do território sob sua jurisdição. São as entidades mais directamente afectadas pela construção, ou não, da AE, tendo que gerir as expectativas e os efeitos no território.

Em 1987 a estrutura de decisão sofre retracção do número de participantes e, exceptuando o envolvimento da autarquia da capital, assemelha-se à de 1972 (fig.35). A reorganização dos poderes dentro da Administração justifica esta composição: o MOPTC agrega, em Secretarias de Estado diferentes, a componente das infra-estruturas rodoviárias e a dos transportes; o MPAT tutela as políticas de ordenamento do território e do ambiente. Esta redistribuição dos pelouros ministeriais e das respectivas competências, facilitará ao MOPTC, por força de uma conjuntura específica, subalternizar os transportes e marginalizar o ordenamento e o ambiente. Sob a coordenação da Secretaria de Estado das Vias Interiores, do Ministério das Obras Públicas e Transportes, a Junta Autónoma das Estradas, a Brisa e a Câmara de Lisboa dão forma ao acordo de princípios que está na base do lançamento da AE.

Fig. 35 - Estrutura de decisão que determina a conclusão da AE de Cascais (1987)



As entidades responsáveis pelo planeamento urbano, os transportes e o ambiente são arredados do processo. Posteriormente à decisão, e porque esta é considerada irreversível, ocorre o envolvimento do ambiente e da urbanização, visando a definição de medidas cautelares (Comissão de Acompanhamento do Estudo de Impacte Ambiental).

As autarquias que terão os respectivos territórios atravessados pela AE não são ouvidas, embora o Estado pretenda a sua colaboração "(...) *em matéria de expropriações e realojamento terá de contar-se também com a participação muito activa das Câmaras Municipais da Amadora, Cascais e Oeiras*"<sup>75</sup>.

Em síntese: os períodos chave em que a AE de Cascais foi discutida são marcados por conjunturas e estruturas de decisão específicas. Em cada momento estão em causa diferentes políticas territoriais, em que os beneficiados também são distintos: em 1974, o equilíbrio de forças é favorável aos trabalhadores, e daí o recuo em relação ao avanço da auto-estrada; em 1981, ocorre um momento de viragem, onde se afrontam duas posturas distintas quando ao modo de intervir no território; em 1987, a componente sectorial das infra-estruturas rodoviárias retoma a liderança do processo, perdida com a "revolução" de Abril de 1974.

### 2.3 As metamorfoses do "problema"

O conceito de problema tem um cariz subjectivo. Uma dada situação ganha esse estatuto em função da relação de forças entre os interesses em presença. Num momento está isolado sectorial e espacialmente, noutro surge com múltiplas conexões e envolvendo várias escalas de análise. Estas diferentes posturas repercutem-se na sua natureza. A sua compreensão passa pela identificação das componentes, da escala de conceptualização e das entidades envolvidas no processo.

No princípio dos anos 70 a auto-estrada é vista como um dado do planeamento urbanístico (PUCS), e depois assumida e formalizada pelo planeamento rodoviário (PRCS). Não concretizada no horizonte inicialmente previsto, a perspectiva da construção algumas décadas depois impôs a adaptação das suas características (no perfil, no traçado e nos nós) às novas condições da procura. As transformações no território (alargamento da mancha urbana e densificação progressiva das áreas residenciais entretanto ocorridas) são reduzidas à quantificação das necessidades de deslocação (direcção e intensidade). Há um alheamento no que concerne aos efeitos que a nova acessibilidade pode gerar sobre a ocupação urbana: apenas importa a sua conversão em fluxos e o seu crescimento previsível é avaliado pela positiva. A via justifica-se, então, pelo volume de tráfego e tão só.

Os decisores recém-chegados ao poder contestam a auto-estrada, apontando-a como produto de um problema mal formulado. Por isso a questão é relançada em bases

---

<sup>75</sup>Ponto 4 da Resolução do Conselho de Ministros 14/87, de 21 de Março



inéditas até aí: reinterpretação do problema à luz de novos objectivos e de um contexto espacial mais amplo. A eminência da concretização explica a celeridade com que esta reacção foi desencadeada.

Os fundamentos desta atitude assentam em três pilares:

- a AE concessionada pouco tem em comum com a auto-estrada turística proposta Agache, tanto no traçado (apenas é coincidente até Carcavelos), como no perfil, número e localização dos nós e término;
- o instrumento de planeamento urbanístico que a enquadra está ultrapassado, face à realidade e aos objectivos que o sustentam;
- as funções a desempenhar pela via não se identificam com as que presidiram à proposta inicial.

As alterações funcionais no território, pela consolidação dos dormitórios, reflectem-se nas características físicas da via, agora convertida num eixo suburbano. O lançamento da obra tem de ser precedido por medidas prévias (de política de ordenamento), que a podem pôr em causa. A auto-estrada, enquanto projecto isolado, é um elemento de perturbação, estimulador de dinâmicas de ocupação do solo, em ritmo, natureza e âmbito espacial, não regulamentadas. Pela primeira vez são equacionadas as externalidades negativas por efeito do impacte da infra-estrutura rodoviária.

As preocupações face ao projecto em análise centram-se no custo financeiro, na natureza da via e nos reflexos induzidos a jusante. O problema é construído em redor de variáveis nos domínios da ocupação do território (falta de instrumentos legais actualizados, efeitos induzidos não acautelados), dos transportes (deficiências estruturais da rede e seu sub-aproveitamento) e do ambiente (derespeito pelo suporte físico). No cômputo geral, a utilização da marginal e a destruição de solos agrícolas são os aspectos menos valorizados (anexo AVI2).

A argumentação dos três actores (SEHU, SEA e SETT) alicerça-se na matéria das respectivas competências, mas os discursos individuais têm denominador comum: todos vêem a AE como uma questão de ordenamento do território e não como de execução de uma infra-estrutura rodoviária. As componentes urbanística, ambiental e de transportes aparecem entrosadas e não se afrontam, o que confere coerência e equilíbrio à postura assumida. A coesão das entidades em redor de um propósito comum facilita a marginalização da perspectiva rodoviária e a assunção do protagonismo é liderada por aspectos até aí ausentes. O SEOP, não se opondo à conceptualização avançada pelos seus pares do Ambiente, Urbanismo e Transportes,

pelas consequências nefastas nestes domínios, mostra maior sensibilidade às argumentações de oposição no campo rodoviário (custos directos da via AE e das infra-estruturas complementares) e é o único a dar relevo à concessão como um factor de constrangimento à decisão final. Tem um papel passivo, no sentido imprimido à decisão, aceitando o problema como lhe é exposto, ainda que colida com a sua área de intervenção.

Deste modo dá-se a inversão da lógica de abordagem: na primeira o território é apenas o suporte da política rodoviária; na segunda pretende-se que se constitua como sujeito da política de ordenamento, onde aquela será inserida.

No âmbito da Comissão Interministerial (1981) o problema permanece multifacetado (anexo AVI - 3). Entende-se que não pode ser reduzido à construção da via, malgrado a situação de ruptura da Marginal (aspecto agora já valorizado), mas enquadrada num contexto mais vasto, ponderando as consequências que poderão advir para o território. Esta postura assemelha-se à de 1974 pela amplitude conferida à problematização, mas a consonância de pontos de vista então revelada desaparece. Agora afrontam-se duas teses antagónicas:

- uma limita o problema à necessidade de reforçar os acessos viários do sector oeste da periferia. A AE é uma proposta resultante de um planeamento integrado, considerada nos anteriores planos de âmbito territorial; é um instrumento para o ordenamento futuro e apoia-se em estudos de tráfego que a justificam plenamente. As infra-estruturas de transporte são vectores para o ordenamento (perspectiva prevalecente com a Marginal) e o desenvolvimento local;
- outra diversifica as facetas do problema, centrado no ordenamento do território entre os eixos suburbanos de Cascais e Sintra. Nesta óptica, é o modelo de organização territorial a definir quem deverá integrar a estrutura viária de suporte, sendo extemporâneo fazê-lo fora daquele cenário. A premência de uma alternativa à Marginal parece inquestionável, as dúvidas centram-se no tipo de via, no seu traçado a partir de Carcavelos, no término e na prioridade do seu lançamento à escala metropolitana.

Neste contexto, qual o problema em discussão? Resolver o congestionamento rodoviário de uma via e melhorar a acessibilidade a um sector da periferia? Ordenar um sector do território metropolitano, que integrará as infra-estruturas de transporte adequadas à organização da mancha urbana que se considera mais apropriada para que se quer caminhar? Esta questão não é inóqua pois, como Wingo e Perloff (1961) dizem, relativamente ao esquema viário de Washington, "*Devido ao seu impacte no*



*comportamento locativo de empresas e indivíduos, o transporte urbano pode ser contemplado como o organizador espacial básico da região metropolitana. A diferença entre o comportamento do transporte e o locativo, (...) é a chave da diferença entre o planeamento do transporte urbano como trabalho de engenharia por um lado e como o desenho de uma estrutura de interacção (...) por outro" <sup>1</sup>.*

Mas dentro das duas tendências descritas, identificam-se sub-grupos de entidades face às afinidades que patenteiam na abordagem do problema.

Associadas às respectivas competências, a Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU), a Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) e o Serviço de Estudos do Ambiente (SEA) demonstram preocupações distintas à partida, embora as aproxime a forma de equacionar o problema.

Para a DGPU o Plano da Costa do Sol está desactualizado e faltam documentos válidos para orientar a ocupação do solo, sujeita a maiores pressões com o aparecimento de um eixo rodoviário de grande capacidade.

A postura da DGTT põe em causa a prioridade de investimento no sector da região metropolitana melhor servido no domínio dos transportes; por isso, concentra a atenção nos transportes colectivos em meio próprio e nas deficiências de funcionamento que revelam, como forma de aumentar as condições locais de acessibilidade.

O SEA dá ênfase à ausência de um estudo de impacte, o que impede a avaliação do traçado proposto e dos seus efeitos sobre a destruição de recursos naturais, em particular os solos de elevado potencial agrícola. O projecto despreza as características fisiográficas do território atravessado; o corte transversal dos vales tem consequências nas zoo e fitocenoses, podendo perigar o equilíbrio ecológico. Todavia, não faz referências específicas sobre os eventuais reflexos da proximidade da AE ao extremo ocidental do concelho de Cascais, embora estivesse em preparação legislação para classificar esse património natural, em perigo de degradação pelos projectos turísticos que aí se pretendem implantar<sup>76</sup>.

A Direcção-Geral do Turismo tem uma postura singular na Comissão, pois procura conciliar as duas perspectivas em confronto. Para esta entidade, o problema gira em

---

<sup>76</sup>A Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais só foi formalizada alguns meses depois, pelo Decreto-Lei 292/81, de 15 de Outubro.

redor das condições dinamizadoras do turismo. O futuro da actividade turística na Costa do Sol está reduzido a duas alternativas: o turismo urbano de carácter especial, com forte carga lúdica, se persistir a progressiva urbanização do concelho de Cascais; turismo de férias, no pressuposto do controlo da expansão urbana, da recuperação da qualidade de vida das populações e da preservação das condições naturais excepcionais. A AE provocará um crescimento urbano acelerado e incontroável, mas não muito diferente do já verificado; discorda fazer depender a via de um complexo processo de planeamento físico, dada a inexistência de garantias para o seu cumprimento, nomeadamente sobre a definição das políticas urbanas concelhias e a sua compatibilização, por um lado; a capacidade e a força política das entidades responsáveis para as fazer vingar, por outro. Os riscos de delapidação dos espaços rurais são reais, com ou sem AE, se não forem tomadas medidas a curto prazo sobre os processos de urbanização. A rede viária e o sistema de transportes estão ultrapassados e têm um contributo determinante na degradação da qualidade de vida. Para a JAE, a Marginal tem uma utilização desadequada das suas características<sup>77</sup>, e a sobrecarga a que está sujeita impõe o aparecimento de uma via alternativa. A actualização dos instrumentos de planeamento, tida como pré-condição por alguns intervenientes no processo de decisão, está fora do seu campo de actuação e, por conseguinte, não pode ser penalizada por incapacidade de terceiros. Os congestionamentos nos acessos a Lisboa não se agravarão; mas responsabiliza a CML de não fazer as obras da sua competência e acusa a DGTT de se opor à execução parcial da CRIL em 1974.

As câmaras municipais são as entidades mais directamente afectadas, tendo que gerir os efeitos espaciais induzidos. A posição relativa dos territórios autárquicos face à auto-estrada (a Lisboa cabe a sua recepção; Oeiras sofre um curto atravessamento<sup>78</sup>; em Cascais situa-se a maior parte da via, servida por cinco nós) é determinante na postura dos respectivos poderes locais. Os reflexos sobre o território incidem sobre as formas de ocupação e exigem medidas disciplinadoras da transformação do uso do solo; em Lisboa as repercussões concentram-se na recepção dos fluxos e as acções minimizadoras têm de ser no âmbito da rede viária, no sentido de diversificar as entradas na cidade.

<sup>77</sup> As características da estrada Marginal (em função da sua capacidade e dos acessos) permitem-lhe um nível de serviço "C", ou seja, *"correntes de tráfego estáveis mas assegurando reduzida liberdade de manobra aos condutores quanto a velocidades de operação e ultrapassagem"*. Ora, segundo um estudo de tráfego da JAE, de 1980, a circulação na Marginal efectuava-se em condições idênticas àquele nível, 13 horas por dia, em média, quase todas no período nocturno (das 20 às 8 horas da manhã). A circulação na "hora de ponta" correspondia ao nível "F", o que significava "circulação forçada a baixas velocidades".

<sup>78</sup> Só o nó de Oeiras tem potencialidades para gerar ocupação, já que o do Estádio Nacional, pela sua inserção no Parque, tem restrições à ocupação na sua envolvente.



Para a autarquia da capital a via é indutora do acréscimo de urbanização. Ao servir o sector com a taxa de motorização mais elevada da região, a via projectada instigará ao uso do automóvel; a isso acresce o facto das portagens inibirem a circulação entre os aglomerados locais e estimularem as ligações com Lisboa<sup>79</sup>. O fluxo de tráfego será dirigido a pontos já saturados do núcleo central (o Marquês de Pombal e a Praça de Espanha). Por isso, antevendo as consequências nefastas nos acessos, na rede viária urbana e no estacionamento, opõe-se com veemência à sua construção. Para Cascais a deficiente acessibilidade do concelho constitui uma limitação ao seu desenvolvimento e um novo acesso é condição determinante ao relançamento económico local, não obrigatoriamente na forma de auto-estrada.

Oeiras tem uma posição dúbia na Comissão, que reflecte as divergências nesta matéria dentro do executivo autárquico. Para uns é de evitar o prolongamento da auto-estrada, pelos reflexos negativos no concelho, nomeadamente o incremento da suburbanização e a construção de uma barreira que divide o território municipal; para outros, a finalização da via deve ser apoiada, pela influência benéfica na ocupação do interior.

Em 1987 o problema está bem delimitado, ligado à sobrecarga da Marginal e dos acessos a Lisboa para quem vem da Costa do Sol (anexo AVI4). Tudo se reduz a fluxos elevados e a uma rede ultrapassada face às solicitações presentes. De facto, a sobrecarga da Marginal e dos seus acessos a Lisboa agravou-se. Apesar desta simplificação relativamente aos períodos transatos, são visíveis diferenças nos aspectos relevados pelas entidades envolvidas: a Brisa dá ênfase à existência de uma concessão a que é preciso dar cumprimento; para a JAE também é problemática a situação de pré-ruptura da Marginal. Para a autarquia da capital o problema tem dois vectores: a natureza da via e o pagamento de portagem, convertem-na em mais uma radial, que todos os dias colocará milhares de automobilistas em pontos já fortemente congestionados; os custos dos acessos a Lisboa, necessários para permitir o seu escoamento na rede viária da cidade, não devem recair sobre o orçamento municipal.

As autarquias da periferia são, agora, arredadas do processo, mas tomam posição pública quanto ao projecto, aliás diferente da assumida em 1981. Cascais defende

---

<sup>79</sup>No sentido Cascais-Lisboa só há saídas em Carcavelos e Oeiras. Relativamente às deslocações desejadas a partir da zona da Costa do Sol, previstas para 1990, têm como destinos preferenciais: Lisboa (66%), Carnaxide (11%), Sul do Tejo (9%), Corredor da AE do Norte (5%) e Amadora (4%). Relativamente a Lisboa, 63% tem como origem/destino a zona delimitada pelas Avenidas de Ceuta, das Forças Armadas e dos Estados Unidos da América (Dados calculados a partir do inquérito Origem-Destino integrado no Estudo Prévio da CREL (JAE-1982).

incondicionalmente a auto-estrada e o seu traçado até à sede do município; Oeiras recusa a sua construção isolada, não concebe a auto-estrada apenas para escoamento do tráfego de Lisboa, mas enquadrada numa perspectiva de desenvolvimento regional. Por isso apoia-a se complementada com as circulares regionais <sup>80</sup>.

A amplitude conferida ao problema com a contestação da via (1974;1981) é eliminada em 1987. A exclusividade da óptica rodoviária regressa, embora permaneçam válidos os pressupostos que sustentaram as suspensões anteriores. Todavia, identificam-se alterações face a 1972: o acesso da periferia oeste a Lisboa é completado com as vias de ligação ao centro da área metropolitana e a componente ambiental é introduzida. A sinistralidade na Marginal é agora apontada como uma das causas fundamentais da premência da intervenção. Os acidentes e as vítimas são utilizados como forma de pressão, pelo impacto que têm na opinião pública.

Em síntese, a construção de um problema nem sempre é de compatibilização possível ou conciliação fácil, dada a sua natureza multifacetada. Quando estão envolvidas várias entidades, a definição do "problema" é uma etapa complexa da formulação. O número, a natureza e o poder das entidades participantes são determinantes na concepção do problema. Cada uma carrega valores próprios para a discussão, que se traduzem em facetas novas do problema. As linguagens e os fins para que se destinam funcionam como filtros perante a realidade. Com uma intervenção muito especializada, o tratamento do problema é relativamente independente do problema em si mesmo. Esta diversidade arrasta a confrontação de várias lógicas, cada uma construída dentro de uma racionalidade: o que é racional em termos nominais não o é em grupo e aqui depende da sua composição, da força dos actores envolvidos e da estrutura relacional que entre eles se estabelece. A contestação da AE está associada à alteração da natureza do problema. Num período de tempo reduzido, este ganhou perfis diversos. A mudança de configuração prende-se com as variáveis de ponderação utilizadas e a importância relativa conferida a cada uma. Relativamente a 1974, a natureza do problema mantém-se em 1981, embora ganhe complexidade: as componentes então consideradas determinantes permanecem, mas são incorporadas outras ( turismo, segurança rodoviária), assim como é introduzida uma outra escala de avaliação, através do envolvimento das autarquias. Mais tarde (1987) o problema sofre uma contracção e fixa-se na componente rodoviária. As metamorfoses ocorridas estão ligadas às entidades participantes no processo e não a mudanças essenciais da "realidade" em análise, pois cada uma hierarquiza as variáveis pertinentes para si e dá

---

<sup>80</sup>Deliberação tomada pelo executivo em Reunião de Câmara de 1 de Julho de 1987, por proposta do Partido Socialista, com aprovação por unanimidade.



um estatuto indiferenciado às restantes. Assim, o que está em causa é a conquista de protagonismo, relegando-se para plano secundário o esforço de uma avaliação desinteressada da situação a sujeitar a intervenção. Esta atitude repercutir-se-á nas fases subsequentes, onde a ultrapassagem do problema passa pela enunciação dos objectivos a atingir.

## 2.4 O confronto de objectivos e de soluções

Em termos formais os objectivos dos actores públicos inserem-se no âmbito das competências que a lei lhes confere e regem-se pela vontade de aí conseguir resultados. Mercê da sua posição na estrutura de decisão, dos meios que gere ou que pode mobilizar e do contexto no momento da intervenção cada entidade detém um determinado poder, que varia temporal e espacialmente. É na luta pela sua manutenção (e possível ampliação) que qualquer entidade se revê em primeiro lugar, o que se repercute na sua forma de actuação.

Com a integração da AE de Cascais na concessão à Brisa em 1972, o Governo tem como objectivo conseguir a sua rápida conclusão. Deste modo, melhora a acessibilidade no sector oeste e vê realizada uma obra que propôs nos anos 30. Mas, na sequência da mudança de regime, há uma clivagem de objectivos face ao período transacto. Em causa está uma nova postura do poder político perante o território e os cidadãos, balizada pela defesa da repartição mais equitativa do investimento público na região metropolitana em benefício da população mais carenciada. Dentro destes princípios gerais, as entidades delineiam as respectivas actuações, onde sobressaem três linhas de força:

- redefinir as orientações urbanísticas para a expansão urbana;
- introduzir a componente "ambiente" na ponderação das decisões sobre a ocupação do solo;
- dar prioridade aos transportes colectivos na melhoria da mobilidade intra-regional.

Neste cenário, o avanço da auto-estrada, como previsto, é considerado um obstáculo que compromete, irremediavelmente, tais propósitos. Assim, a suspensão é condição prévia à prossecussão daqueles objectivos específicos, que se complementam entre si. A confluência de esforços para travar o prolongamento da auto-estrada reúne o consenso imediato dos decisores, ajudado pelo facto de o momento político não ser favorável a um investimento de vulto orientado para o transporte privado. Esta acção conjunta afronta o objectivo da entidade responsável pela política rodoviária, mas o SEOP aceita a argumentação que sustenta aquela proposta. As razões desta atitude

são indissociáveis do contexto então vivido, como o próprio o confirmará *"Sempre considerei incorrecto investir em auto-estradas quando não havia dinheiro suficiente para manter operacional a rede de estradas nacionais. Por isso aderi facilmente à proposta que me foi apresentada"*<sup>81</sup>. A substituição deste elemento, logo no II Governo Provisório (Julho de 1974), não acarreta obstáculos à iniciativa, pois o novo governante também anui à ideia, sensibilizado fundamentalmente pelos elevados custos do projecto <sup>82</sup>.

Esta decisão contraria, porém, os objectivos da Brisa, bem como os de outros actores recém-envolvidos no processo - os empreiteiros a quem a concessionária havia adjudicado a construção. Para ambos, apenas importa a conclusão da obra no mais curto período.

A participação de um maior número de entidades em 1981 repercute-se no aumento de objectivos em confronto. Transitam os do período anterior, mas surgem outros, na sequência do envolvimento de novos intervenientes: a segurança rodoviária e o turismo da Costa do Sol, por parte das entidades da administração central; o desenvolvimentos dos municípios periféricos e o impedimento de mais um factor de congestionamento de Lisboa, por parte das autoridades autárquicas. Deste leque de propósitos ressalta, para lá da sua heterogeneidade, a incompatibilidade da satisfação simultânea de alguns deles.

A contracção de objectivos regressa em 1987, mais uma vez circunscritos à construção da via (anexo AVI -7). Relativamente ao início dos anos 70, a novidade está na articulação daquela com a rede viária da cidade de Lisboa e na avaliação do impacte ambiental da infra-estrutura.

A análise por entidades, nos três períodos, mostra que a construção da auto-estrada apenas é o objectivo central da JAE e da Brisa. Para os restantes intervenientes, aquela constitui um obstáculo ou um meio à concretização das respectivas políticas.

As soluções apresentadas por cada entidade decorrem do modo como entendem o problema e dos objectivos específicos que pretendem alcançar. Cada uma tende a conceber a solução no seu campo de actuação, porque é aquela que controla, e não porque corresponda necessariamente à mais adequada. As soluções discutidas

---

<sup>81</sup>Arsénio Nunes, Secretário de Estado das Obras Públicas no I Governo Provisório, em entrevista ao autor (1989).

<sup>82</sup>Garcia dos Santos, Secretário de Estado das Obras Públicas a partir do II Governo Provisório, em entrevista ao autor (1990).



evidenciam a dificuldade dos departamentos da administração pública partilharem princípios, conceitos e linguagens, mesmo em redor da defesa do interesse geral a que estão veiculados.

São três as soluções em confronto:

- a suspensão/adiamento da AE , adoptada em 1974 e 1981. A opção apoia-se em dois tipos de fundamentação:
  - . pelo obstáculo/condicionamento que constitui para outras políticas tidas como mais importantes e, por isso, que é preciso anular. Esta solução é defendida pelas DGPU, DGTT e SEA, em 1974; e pelas DGPU e DGTT, em 1981);
  - . pelos efeitos negativos induzidos, penalizantes da actuação de terceiros (segundo o SEA e a CML em 1981);
- a construção da AE concessionada, que vinga em 1987. Os seus defensores atribuem-lhe dupla vantagem:
  - . resolução de problemas de tráfego (a JAE e a Brisa, em 1981 e 1987);
  - . motor do desenvolvimento local e, por conseguinte, instrumento para concretizar os seus objectivos específicos ( a CMO em 1981).

O projecto concessionado em 1972 é retomado, embora com alterações no traçado e na localização dos nós a partir de Carcavelos.

- a construção condicionada da AE ao traçado no seu extremo ocidental, apadrinhada pela DGT, CMC e CMS em 1981. Os seus defensores também vêem na auto-estrada um instrumento de dinamização local, embora a infra-estrutura não deva ultrapassar o Estoril, sob pena de pôr em risco o recurso natural a potenciar. Para a DGT e a CMC, o reforço da acessibilidade é indispensável ao relançamento da actividade turística e permite, ao mesmo tempo, maior fruição da frente de mar, ao libertar a Marginal de uma parte do tráfego pendular. O apoio da CMS encontra justificação na melhoria dos acessos ao território sob sua jurisdição, uma vez que a estrada de Sintra é deficiente e desajustada da procura a que está sujeita. A inflexão para Sintra beneficia o triângulo turístico Lisboa-Cascais-Sintra que já em 1931 se pretendia qualificar.

As soluções adiantadas estão associadas a perspectivas distintas de intervenção: uma apoia-se na relação integrada transportes/urbanização e na prioridade do transporte público sobre o transporte privado; outra na perspectiva sectorial, onde a componente rodoviária surge com supremacia, a subordinar as demais intervenções.

Enquanto em 1974 e 1987 há uma solução que se afirma como prevalecente, em 1981 as três hipóteses afrontam-se, constituindo a via até ao Estoril uma espécie de "compromisso".

A suspensão da via em 1974 acontece pelas externalidades negativas que os decisores então lhe atribuem: incapacidade para resolver os problemas de tráfego da Costa do Sol e, ao invés, agravamento de outros, nomeadamente na circulação (entrada em Lisboa), no ambiente, na especulação fundiária, na ocupação do território, no acentuar dos desequilíbrios e da macrocefalia regionais. A solução de compromisso que se chegou a aventar - a construção até Carcavelos -, na hipótese de os custos da suspensão serem politicamente insuportáveis, foi abandonada quando a conjuntura neutralizou o constrangimento à decisão. Preocupações similares prevalecem em 1981, agora fortalecidas pelas consequências previsíveis nos extremos da infra-estrutura, apontados pelos representantes autárquicos: dificuldades supletivas ao trânsito da capital; risco de delapidação de um espaço natural a ocidente, que se quer proteger de usos urbanos.

A JAE quer resolver o estrangulamento da Marginal e dar cumprimento à concessão. A solução por si apontada - construção da via - vai ao encontro dos objectivos que se propõe alcançar. Rejeita a hipótese de uma via-rápida<sup>83</sup> e a exclusão do lanço Estoril-Cascais acordado pelos responsáveis políticos. Sob o ponto de vista técnico, a AE é a melhor solução e o traçado é o mais adequado, devido à ocupação do solo. Cascais é o principal gerador de tráfego e no Estoril há dificuldades de inserção na rede local. Recusa reexaminar as premissas justificativas da AE. As questões colocadas à margem das infra-estruturas rodoviárias não lhe dizem respeito e têm de ser ultrapassadas pelas autoridades competentes. Não quer estar condicionada ao tempo de acção de outras entidades nem a processos de decisão que não domina. Mas adianta que as medidas complementares a adoptar para descongestionar os acessos aos nós e evitar a ocupação anárquica do solo na sua área de influência podem ocorrer durante e após, e não necessariamente antes, da via ser construída. Procura, assim, retirar significado à cronologia das intervenções.

Do mesmo modo, a Brisa considera "(...) *inaceitável que se procure onerar o projecto em apreço com os custos da incapacidade de execução atempada de outros projectos,*

---

<sup>83</sup> A JAE estima em 26000 veículos o tráfego médio diário na AE é em 1990 e em 36000 no ano 2000. Assim, os números, por si só, afastam a hipótese da via-rápida com 4 vias, pois a sua capacidade é de cerca de 18000 veículos. Além disso, argumenta que a menor capacidade (cerca de 60%) acresce uma redução na segurança e o investimento por veículo é superior ao verificado nas auto-estradas (~20%).



*sem dívida necessários, mas nunca concorrentes deste*"<sup>84</sup>. No esforço de conseguir desbloquear a obra, adopta uma postura mais flexível que a JAE, sugerindo, em alternativa, avançar com a construção até ao Estoril; ou iniciar a obra até Carcavelos e estudar a solução mais conveniente para o troço final<sup>85</sup>.

A DGPU pugna pela redefinição de um modelo urbano para o sector oeste da periferia, que substitua o proposto no PUCS, em vigor, mas que todos reconhecem desactualizado.

O departamento responsável pelo Turismo pretende relançar a actividade turística da Costa do Sol, o que pressupõe beneficiar as condições de acessibilidade. Mas esta melhoria, indutora de maiores pressões sobre o território, não pode comprometer as motivações turísticas locais (indissociáveis da qualidade paisagística e dos recursos naturais) nem gerar ocupações urbanas desequilibradas. A auto-estrada é a solução que pretende, mas sem ultrapassar o Estoril, para acautelar as opções de desenvolvimento da área mais ocidental do concelho. É a única entidade que advoga em simultâneo a AE e uma política de ordenamento do território, pois da conjugação das duas intervenções podem advir condições vantajosas para os interesses que defende.

O Ambiente procura salvaguardar o equilíbrio ecológico e os valores naturais do território atravessado. A solução passa por um estudo de impacte, que avalie os custos e benefícios sociais do eixo viário a criar. Como medida intercalar, sugere a melhoria das redes concelhias, com percursos alternativos à Marginal, e o reforço da capacidade do caminho de ferro.

O departamento responsável pelos Transportes privilegia o transporte colectivo sobre o individual e o ferroviário sobre o rodoviário. Preconiza a rentabilização do sistema instalado sem lhe alterar a estrutura, aproveitando à exaustão as potencialidades da linha férrea de Cascais (aumento da sua capacidade, organização dos interfaces nas estações, conexão com o metropolitano). A AE não constitui, na sua óptica, uma 1ª prioridade, o que justifica a sua oposição ao arranque imediato. Para além disso, o PTRL (1981) propõe apenas uma via-rápida até Porto Salvo e remete-a para uma prioridade secundária.

Para a autarquia da capital é imperativo impedir que mais um canal de grande capacidade sobrecarregue a rede viária local, já saturada. O seu aval ao projecto

---

<sup>84</sup>Relatório Adicional da Comissão Interministerial - Anexo 3, Julho de 1981, p. 1.

<sup>85</sup>Idem, p. 15.

passa por quatro condições prévias: construção de vias regionais dissuasoras e distribuidoras do tráfego que converge na cidade; beneficiação da rede viária urbana para dispersar o tráfego afluente <sup>86</sup>; financiamento estatal para executar as obras na cidade já que estas têm uma importante função regional; eliminação das portagens, que reforçam a via enquanto radial de Lisboa. A solução AE não é rejeitada, mas há discordância sobre a oportunidade do seu lançamento, sem que esteja acautelada a sua recepção em Lisboa. Como solução intercalar propõe o reforço do CF do Estoril e a sua ligação ao metropolitano.

Em Oeiras estão em confronto duas posições antagónicas, com defensores nas estruturas técnica e política. Assim, os Serviços de Planeamento insurgem-se contra a proposta de construção, pelos problemas que iria causar no território. Os Serviços de Urbanização e Obras revêem-se no projecto. Apesar de o executivo estar contra a via, o Presidente é a favor e coloca na CI alguém da sua confiança, também defensor do projecto.

Cascais vê na reanimação da actividade turística um meio determinante para o desenvolvimento local. Neste contexto o reforço da acessibilidade é fundamental, não sendo forçoso que seja sob a forma de auto-estrada. A vingar esta hipótese, defende que a via não ultrapasse o Estoril, para dificultar o devassamento da parte ocidental do território. Defende a revisão do sistema tarifário, privilegiando as deslocações entre os aglomerados da Costa do Sol, em detrimento do acesso a, e a partir de, Lisboa. A nova via longitudinal permite também alternativas ao rebatimento sobre o caminho de ferro, diminuindo as pressões na rede viária interior dos aglomerados, completamente desadequada da procura a que está sujeita.

Em 1987 a JAE e a Brisa mantêm os objectivos de sempre e fazem vingar a solução que há anos perseguem. Por seu lado, a autarquia de Lisboa vê satisfeitos os requisitos exigidos como condição prévia à aceitação da auto-estrada: a viabilização das obras de dispersão do tráfego proveniente da Costa do Sol quebram a oposição ao avanço do projecto; a comparticipação comunitária no custo das obras.

Em síntese: na actuação da administração é possível encontrar situações em que domina um objectivo único, bem identificado (1972 e 1987) e outras em que coexistem

---

<sup>86</sup> Acções previstas no Plano Director da Cidade: Ligação do nó da Buraca à 2ª Circular; ligação do nó da Buraca a Campolide; ligação da AE do Sul a Campolide, à 2ª Circular e ao Lumiar (Declaração de voto do representante da CML, apenso ao 1º Relatório da Comissão Interministerial, 6.4.1981).



objectivos de natureza muito diversa, uns complementares, outros neutros e outros ainda antagónicos, que imputam enorme complexidade à decisão.

Esta autonomização do discurso técnico, e a consequente fragmentação das soluções, favorece o sobredimensionamento dos projectos face às necessidades, o que Barouch (1989:55) chama de "*tendência pesada do funcionamento dos decisores públicos*". Acresce ainda que as melhores soluções para uns são negativas para outros: por exemplo, para o representante do Turismo (1981) o reforço do caminho de ferro, defendido pela DGTT (com o apoio de outras entidades), ia acentuar o corte entre os núcleos balneares e o mar e aumentar a pressão nos interfaces das estações, com efeitos perniciosos sobre a actividade turística.

## 2.5 A heterogeneidade dos meios

Ponderados os objectivos e as soluções de cada entidade ao longo do tempo, impõe-se analisar os meios que dominam, dado que constituem instrumentos privilegiados de concretização. São eles que conferem o poder aos actores: para agir autonomamente e para determinar a acção de terceiros. A repartição dos meios nem sempre está adequada à competências respectivas e, por conseguinte, à prossecução dos objectivos perseguidos. Para além disso, têm natureza diversa e a sua importância relativa varia no tempo. Assim, em qualquer processo de decisão é imperativo identificar quem detém os meios que determinam a decisão, bem como confrontar o binómio meios necessários/meios disponíveis por cada entidade para alcançar os respectivos objectivos.

No caso presente é valorizada a análise dos meios financeiros, técnicos, institucionais e políticos, a partir da ponderação efectuada pelos decisores intervenientes (anexos AVI - 8 e 9).

Os meios que apoiaram a solução vencedora são diferentes nos períodos analisados. A vontade política para a inversão de políticas públicas revela-se determinante no rumo dos acontecimentos em 1974. O financiamento da AE está assegurado pelos accionistas da concessionária e o custo das obras sob responsabilidade da JAE está orçamentado no IV Plano de Fomento. O apoio político a uma reconceptualização técnica do problema permite uma solução em consonância com o espírito do momento (privilegiar as acções em favor da população mais carenciada) e mostra-se capaz de afrontar os interesses privados envolvidos. Por outro lado, a marginalização

das estruturas burocrático-administrativas permite uma celeridade anormal no processo de decisão, conseguindo impedir a situação de facto consumado.

Anos mais tarde, na Comissão Interministerial (1981), dominam os meios "técnicos", seguidos de perto pelo "apoio político"; ao contrário, os "financeiros" ocupam a última posição. Uma análise mais fina mostra a diversidade de situações entre os intervenientes: entidades que não detêm quaisquer meios para levar por diante os objectivos expostos (como a DGPU, a DGV, a DGT e a CMO); umas defendem posições com o aval da estrutura política respectiva (é o caso do SEA, da JAE, da CML, da CMC, da CMS e da Brisa) e outras sem o seu apoio (a DGPU e a CMO<sup>87</sup>); poucas (a JAE e a Brisa) dispõem dos meios adequados às acções preconizadas, o que também justifica a "vantagem" do projecto sectorial.

Todavia a DGPU, que já não disfruta dos meios políticos, financeiros e técnicos que lhe conferiram poder durante décadas enquanto responsável pela política urbanística da Costa do Sol e pelo acompanhamento da sua gestão, é a entidade mais conhecedora da realidade. Assim, embora proponha a revisão do PUCS e reivindique a liderança do processo, sabe que não tem condições para levar a termo a proposta que defende. Pretende assumir ou liderar o planeamento da Costa do Sol face às autarquias, entidades com quem uma aliança é difícil, por razões históricas (a tutela pesada que impôs durante décadas). Assim, fala na premência de um órgão de coordenação, de uma "*entidade aglutinadora das diferentes perspectivas*"<sup>88</sup>, na qual se revê, mas esta tentativa de afirmação não encontra resposta na estrutura política (a Secretaria de Estado) também ela esvaziada de poder, na sequência da consolidação do poder local.

A DGTT detém, aparentemente, meios mais consistentes: por um lado o PTRL, actualizado, confere-lhe uma argumentação técnica credível; por outro, o apoio político do Ministro, que não é um entusiasta do projecto da auto-estrada. Para além disso, consegue arrastar a DGV na defesa das suas propostas, embora estas choquem com os objectivos daquela Direcção- Geral.

O SEA representa um sector emergente, em afirmação, que não tem a oposição das autarquias. Tem em curso o "Ordenamento Biofísico dos Concelhos de Cascais e Oeiras", que lhe proporciona um conhecimento aprofundado da realidade local e, por conseguinte, também fortalece o seu parecer. A este facto acresce a influência que o líder da pasta da Qualidade de Vida detém no seio do Governo.

<sup>87</sup>O representante da autarquia tinha o apoio do Presidente da Câmara, mas não do Executivo.

<sup>88</sup>Acta da 6ª Reunião da Comissão Interministerial nomeada pelo MHOP em 6.3.1981, de 24 de Abril de 1981.



A Brisa carece do aval do Estado (por força da tutela do Ministério das Finanças) para conseguir os empréstimos necessários, o que a torna dependente de decisões que não controla; mas o faseamento apresentado na revisão do contrato de concessão (aprovada em Janeiro de 1981) dá legitimidade ao seu protesto, já que o Governo lhe quer retirar /adiar em Abril uma concessão confirmada em Janeiro do mesmo ano. Contudo, a contenção do investimento público que então se verifica não permite dotar a JAE de verbas adequadas à execução das vias e nós complementares à auto-estrada, o que debilita a posição daquele departamento na defesa do arranque da obra.

A autarquia de Lisboa tira partido da importância política que lhe é conferida. O orçamento camarário não lhe permite disponibilizar meios financeiros e, por isso, reivindica o apoio do Governo para a execução das infra-estruturas na cidade, relevando a sua inegável função regional.

Apesar das dificuldades de investimento da administração central (nomeadamente para apoiar a execução da CRIL e as obras em Lisboa), a falta de condições políticas foi determinante para inviabilizar o arranque da obra.

Contrariamente aos períodos transatos, os meios financeiros são essenciais em 1987, com uma particularidade: existem não só para concretizar a auto-estrada, mas também os acessos para a sua inserção nas redes regional e da cidade. A candidatura para um financiamento conjunto, concertada no protocolo JAE/Brisa/CML, retira poder negocial à CML.

O desajustamento entre os objectivos /soluções desejados e os meios que cada entidade pode mobilizar para os atingir introduz uma nova componente - o jogo estratégico dos actores no processo negocial - determinante para, por vezes, explicar a solução prevalecente. O processo de decisão revela como agem as entidades de molde a conquistar os respectivos objectivos ou, então, a acautelar a sua inviabilização.

## 2.6 A estratégia dos actores

A estrutura decisional em cada período denuncia o cenário institucional onde a decisão é moldada. Todavia, esta não está apenas subordinada à rigidez dos trâmites estabelecidos, já que os actores dispõem de margem de manobra que manipulam na conquista de maior protagonismo.

Para evidenciar os comportamento das entidades em cada período, foi analisada a estrutura de ligação das entidades intervenientes, em 1974, 1981 e 1987, a partir da sua posição quanto à conceptualização do problema, aos objectivos defendidos e às soluções preconizadas<sup>89</sup>. Nos dendrogramas<sup>90</sup> utilizou-se a distância eucladiana reduzida como medida de similaridade entre as unidades de análise e a distância média como critério de agrupamento.

A análise dos comportamentos orienta-se em dois sentidos: inter-períodos e nas diferentes etapas do processo decisional em cada um deles.

O processo de 1974 revela um só agrupamento (próximo da distância de 0,5), por força da consonância de perspectivas entre as entidades quanto às questões em discussão. Todavia, é possível destringer pequenas diferenças de comportamento. Na conceptualização do problema e nos objectivos defendidos a maior proximidade ocorre entre a SEHU e a SETT. O enfoque incide sobre a relação urbanização/transportes: as variáveis que moldam o problema são as mesmas para as duas entidades e a sua ponderação relativa é equivalente; também a valoração dos objectivos é quase coincidente. Mas nas soluções, a SEHU aproxima-se mais da SEA, pois ambas privilegiam as soluções no domínio urbanístico/de ordenamento, enquanto a SETT é a única a defender obras de beneficiação na Marginal.

Ao núcleo composto pela SEHU, SETT e SEA associa-se a SEOP. Ainda que concordante com a configuração do problema, esta perspectiva põe em causa as suas competências. Trata-se de uma adesão passiva, por si não teria tomado a iniciativa da suspensão, porque a execução de infra-estruturas se enquadra nos objectivos do departamento. Mas anui à proposta sem dificuldade, pela evidência de que os malefícios noutros sectores seriam superiores aos eventuais benefícios rodoviários. O processo decisional ocorre num só ministério, o que favorece a celeridade das intervenções.

A situação mostra-se mais complexa em 1981, não só pelo acréscimo de participantes, como pela heterogeneidade das posições assumidas. Tomando como referência a um corte ao nível 0,8 na análise da semelhança entre entidades quanto à estruturação do problema, aos objectivos e às soluções, constata-se que:

---

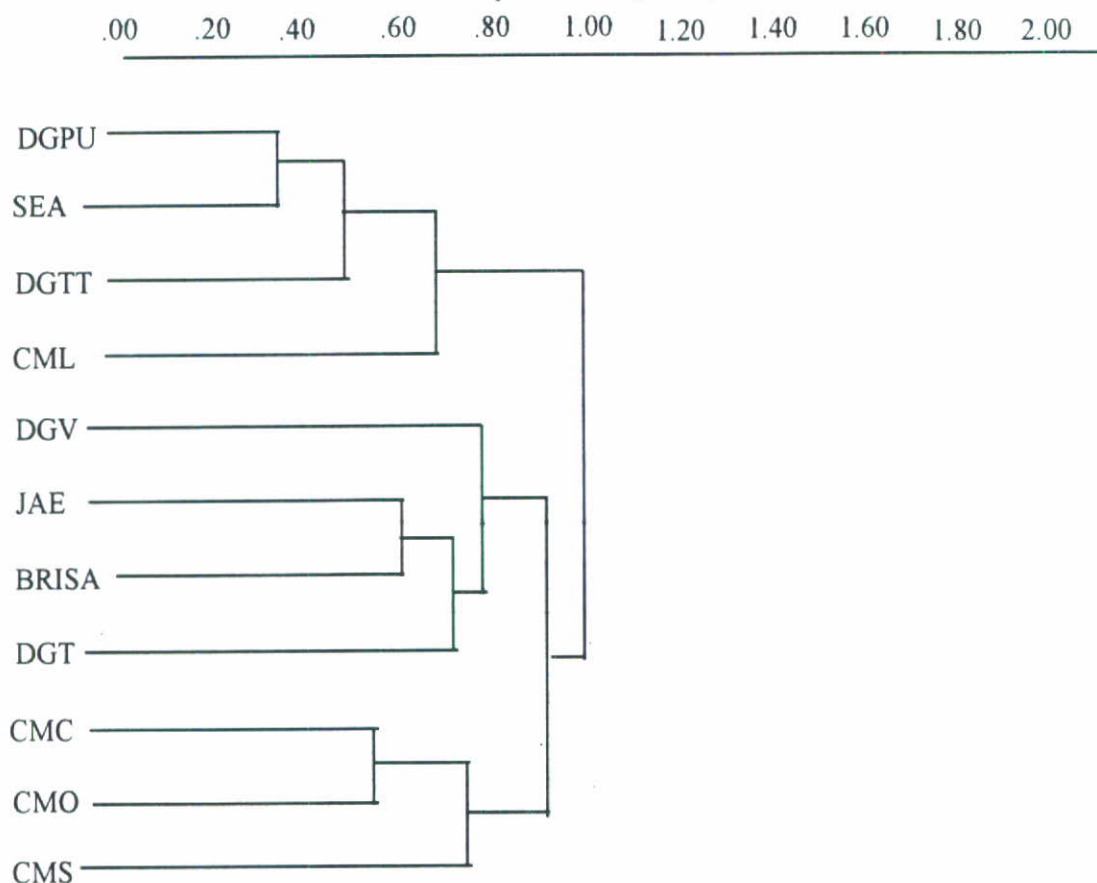
<sup>89</sup>Ver metodologia no Anexo VI.

<sup>90</sup>A título exemplificativo, são apresentados os dendrogramas dos problemas, objectivos e soluções relativamente a 1981, a situação mais interessante dada a diversidade de posturas por parte dos intervenientes.



- na conceptualização do problema individualizam-se três grupos (fig. 36): um constituído pelas DGPU, DGTT, DGV e CML; outro pelas DGT, SEA, CMC e CMS; JAE, CMO e Brisa, embora em todos se distingam subconjuntos.

Fig. 36 - Agrupamento das entidades segundo a importância dada aos problemas (1981)



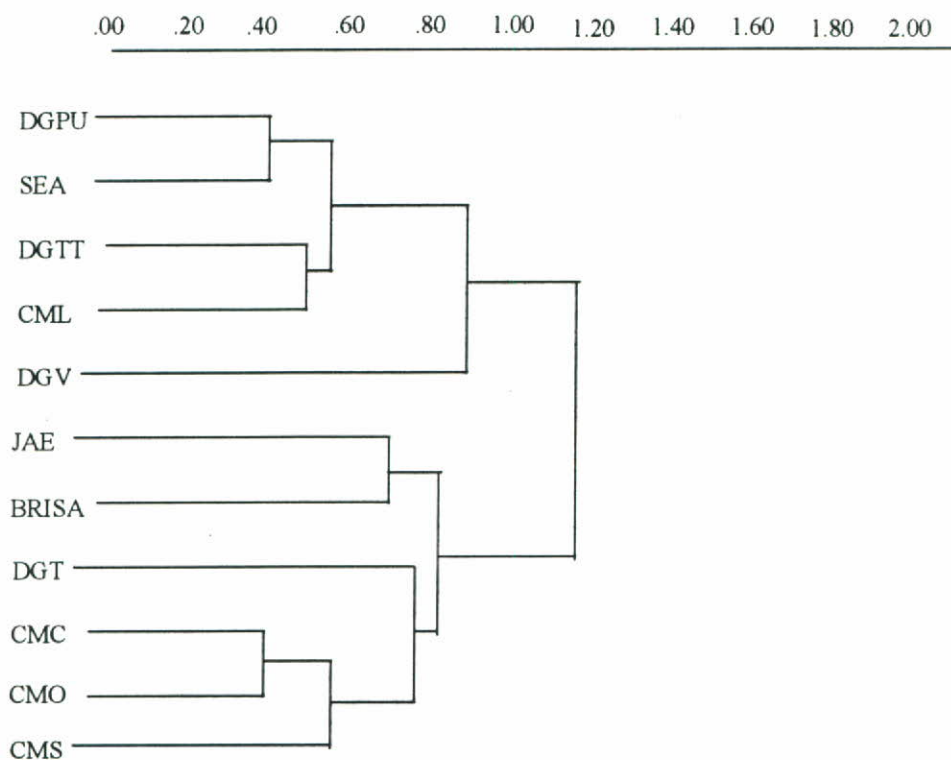
Fonte: Anexo AVI-3

O primeiro integra as entidades que constróem o problema em redor do binómio urbanização/transportes e da necessidade de articulação do eixo rodoviário suburbano com a rede da cidade; a CML é o elemento mais afastado, já que é indiferente a aspectos como a falta de alternativas à Marginal, ao traçado e "terminus" da via e, ao contrário, pondera negativamente a existência de portagens. O segundo grupo reúne as entidades para quem a localização do último nó da AE em Cascais constitui problema, embora por razões diferentes. A maior proximidade de pontos de vista verifica-se entre a DGT e a CMC, pela atenção colocada na sobrecarga da Marginal, a que o SEA e a CMS são insensíveis. No terceiro as preocupações circunscrevem-se à deficiente acessibilidade rodoviária, demarcando-se a Brisa pelo seu desinteresse à falta de acessos adequados a Lisboa, já que não lhe dizem directamente respeito. As três autarquias partem, assim, de posturas

distintas. O modo como equacionam o problema está associado a um factor geográfico, a sua posição relativa face à AE: Lisboa é a "receptora" da via, Oeiras tem um corredor servido por um nó, e Cascais dispõe da maior parte da via.

- relativamente aos objectivos formulados por cada entidade ocorre outra organização da estrutura de ligação (fig. 37): DGPU, SEA, DGTT e CML; JAE e Brisa; DGT, CMC, CMO e CMS.

Fig. 37 - Agrupamento das entidades segundo a importância dada aos objectivos (1981)



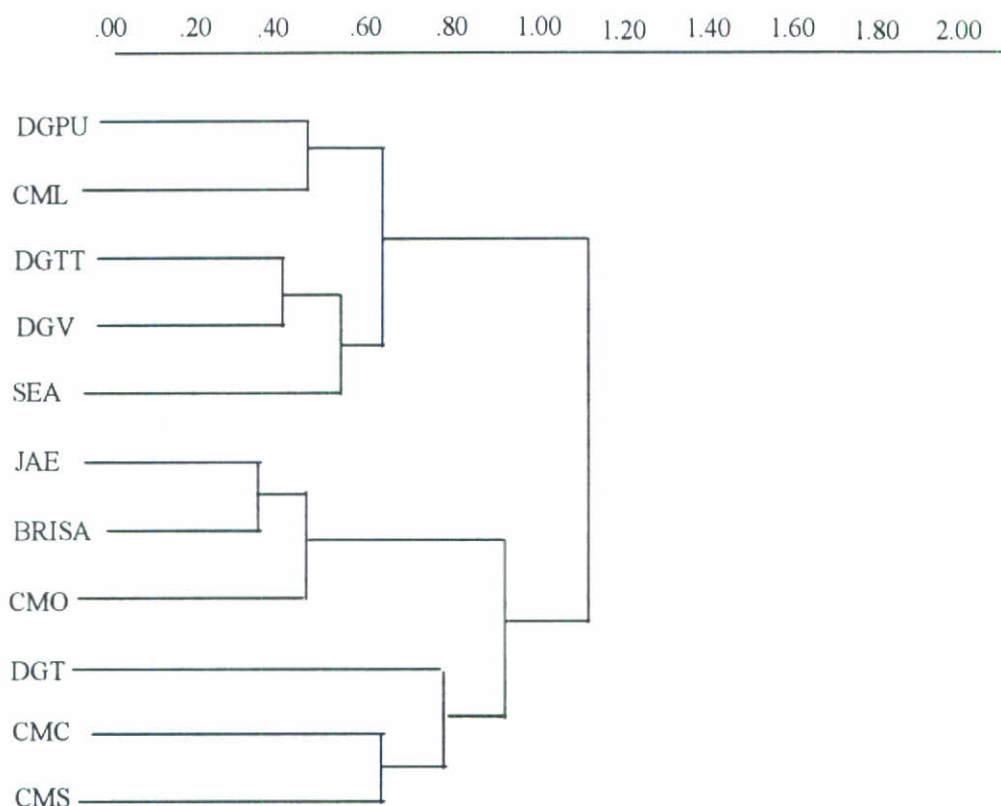
Fonte: Anexo AVI - 6

Os últimos grupos aproximam-se, pois são favoráveis à construção da AE. Separamos a postura quanto ao troço final e "terminus" da via e as funções que para ela preconizam: acesso rodoviário ao sector oeste da periferia para a JAE e a Brisa; instrumento de desenvolvimento local para o departamento central responsável pelo turismo e para as autarquias da periferia, embora as concepções de desenvolvimento não sejam as mesmas para as quatro entidades. No último agrupamento é de salientar que as câmaras de Cascais e Oeiras compõem um subconjunto, a que se associa a autarquia de Sintra e, a maior distância, a DGT. É a única situação em que Oeiras e Cascais surgem em concordância. Ambas pretendem a dinamização dos respectivos concelhos e vêem na infra-estrutura em discussão um instrumento determinante nesse processo.



- nas soluções preconizadas, a estrutura de ligação aparece com outra forma (fig.38): DGPU, CML, DGTT, DGV e SEA; JAE, Brisa e CMO; CMC, CMS e DGT. O primeiro grupo pugna pela suspensão da AE; os restantes defendem a via, ainda que os separe um aspecto essencial: a JAE, a Brisa e a CMO fazem a apologia incondicional da via tal como está proposta desde 1972; as outras entidades consideram fundamental rever o troço final, de modo que não ultrapasse o Estoril.

Fig. 38 - Agrupamento das entidades segundo as soluções preconizadas (1981)



Fonte: Anexo A VI -11

A análise comparada dos dendrogramas evidencia, por um lado, entidades sempre próximas, quer na formulação do problema quer nos objectivos que defendem e nas soluções que preconizam; por outro, as que integram grupos diferentes em cada uma das situações. Na primeira condição individualizam-se dois grupos: um de que fazem parte os departamentos centrais responsáveis pelas políticas urbanística e rodoviária e a autarquia da capital, e outro confinado à JAE e à Brisa; na segunda o relevo vai para o SEA e a CMO. Na definição do problema o SEA aproxima-se da DGT e das CMC e CMS, pela consonância quanto ao "terminus" da via; mas nos objectivos e na solução insere-se no grupo composto pelas DGPU, DGTT e CML. De facto, o "corte" provocado pela AE traz perturbações ambientais que precisam de ser acauteladas antes

de qualquer obra, e daí o encontro com os defensores de uma política de ordenamento como orientadora de acções futuras. A CMO, sempre próxima da postura da JAE e Brisa, integra o grupo das autarquias da periferia nos objectivos, já que vê a AE como instrumento para o desenvolvimento local, embora não faça nenhuma avaliação negativa dos efeitos que, previsivelmente, induzirá (o que a coloca noutro grupo quanto à forma de encarar o problema).

A consonância de pontos de vista entre a JAE e a Brisa é evidente em 1987. Ainda que mais afastados quanto aos problemas (em consequência da preocupação da JAE perante as condições de utilização da Marginal) e aos objectivos (melhorar a segurança na Marginal) (respectivamente a 0,35 e a 0,3 de distância), a solução em causa aproxima-as (a uma distância inferior a 0,15). A ligeira separação respeita à atenção dada ao Estudo de Impacte Ambiental: embora pouco valorizado por ambas as entidades, a Junta confere-lhe maior importância. Esta repentina preocupação ambiental não decorre por iniciativa do próprio departamento, mas pelas directrizes comunitárias nesse sentido (ver ponto 3.2 deste capítulo). A CML tem um posição nitidamente exterior, justificada pela adesão relutante ao processo, só conseguida a troco de contrapartidas financeiras para a execução da ligação entre as auto-estradas do norte e do sul (o eixo N-S). O seu entendimento do problema e os objectivos que pretende salvaguardar mantêm-se iguais a 1981. Porém, agora parece esboçar-se viabilidade para as condições então exigidas.

Em síntese, pode-se afirmar a consensualidade entre os participantes nos processos em 1974 e 1987, ainda que de sinal contrário: o primeiro é a favor de uma política de ordenamento, a que as demais componentes se devem subordinar; depois impera a defesa da autonomização das intervenções públicas, surgindo a componente rodoviária a determinar as directrizes da futura ocupação urbana. Assim, nestes dois períodos, constata-se uma articulação entre problemas, objectivos e soluções por parte das entidades que dominam a situação; ao invés, em 1981, o elevado número de intervenientes reparte-se por três posturas distintas.

A compreensão da estratégia dos actores privilegia o comportamento nominal de cada entidade e os comportamentos conjuntos, pela construção de eventuais alianças. Estas têm como objectivo a concertação de posições para conquistar determinado objectivo (JAE/Brisa em 1987; ou para combater uma proposta (por exemplo DGTT/DGV em 1981), quando alguma entidade reconhece não dispor de poder para, por si só, conseguir os seus propósitos. Normalmente têm carácter efêmero e são balizadas por uma conjuntura específica.



O relacionamento pessoal entre os três decisores em 1974 permite uma "aliança informal" de que todos tiram proveito, já que a complementaridade de perspectivas constitui um reforço dos objectivos defendidos por cada um. O SEOP, marginalizado na etapa inicial, acaba por aderir à posição defendida pela maioria. Em 1987 a JAE e a Brisa são as entidades protagonistas, com o propósito de levar a AE por diante. Assim, nos dois períodos há a formação voluntária de um núcleo de entidades que lideram o processo; a entidade que lhe é exterior (SEOP, 1974; CML, 1987) é colocada numa situação de adesão passiva (compulsiva). A simplicidade de relações desaparece em 1981: aqui dominam as actuações isoladas (de todas as autarquias envolvidas; da JAE; da DGT); a cooperação faz-se não só por imposição institucional, nos casos da DGTT e da DGV, sob a tutela da mesma Secretaria de Estado, mas também por opção interessada, nos casos da DGTT e da DGPU.

Em 1974 os protagonistas adoptam uma estratégia ofensiva: atacam a solução da AE porque coloca em risco outras políticas, que reputam de prioritárias. A AE é, então, um entrave que deve ser adiado. Esta estratégia apoia-se na diversificação das facetas do problema, no alargamento da escala de análise e no empolamento das externalidades negativas que dela decorrem, quer localmente, quer à dimensão metropolitana.

Ao contrário, os decisores participantes em 1987 optam por limitar o problema, o que reduz, à partida, o número de envolvidos e elegem uma posição defensiva de apologia condicional do projecto da auto-estrada, mostrando ser a solução mais apropriada. Não precisam combater outras políticas, em eventual confronto com o projecto, porque este foi isolado, cerceando quaisquer ligações com o território atravessado. Em certo sentido, o espaço geográfico é substituído pelo espaço topológico.

A situação confusa em 1981 decorre do número e da heterogeneidade de poderes dos envolvidos. A DGTT e a DGPU reassumem o protagonismo de 1974. O seu propósito é impedir o avanço da auto-estrada no momento, arredando um obstáculo comprometedor das iniciativas defendidas. O Ambiente revela ter um desempenho mais discreto, "colando-se" à postura anterior, justificado pelo facto de a posição prevaiente lhe ser favorável. Ao contrário, a Câmara de Lisboa envereda por uma atitude defensiva, construindo uma muralha de argumentos para fazer ressaltar as externalidades negativas sobre o território que administra, a vingar a construção sem as medidas complementares de minimização dos impactes negativos. As câmaras da periferia não têm uma estratégia concertada, o que enfraquece a sua postura.

A primeira suspensão da auto-estrada tem como razão de ser o choque entre políticas. A sua concretização inviabilizava/comprometia outras que, então, se tinham como mais importantes. A estratégia delineada alicerça-se nos seguintes aspectos: acordo prévio entre as entidades que se sentem lesadas com o seu avanço; ataque à proposta em causa, questionando os suportes da opção, neutralização de eventuais opositores. Este comportamento foi determinante para o êxito da acção empreendida.

A estratégia global, inerente à condução do processo (atitude quanto ao problema - circunscrever ou alargar -) e as estratégias de cada entidade variam no tempo.

Em 1974 distinguem-se duas situações distintas:

- a concertação política dos três Secretários de Estado. Dada a complementaridade dos pontos de vista, forjam um documento conjunto onde as intenções de ordenamento, ambiente e transportes para a Costa do Sol surgem articuladas, mas afrontadas pela possível concretização da auto-estrada. Consolidada esta posição, é mais fácil enfrentar uma eventual resistência da SEOP, directamente responsável pela obra. Para além da evidente intromissão nas suas competências, contraria um dos objectivos fundamentais que é o de "realizar obra"; todavia, aceita da argumentação e não contraria a iniciativa. A formação técnica específica dos responsáveis pela urbanização e o ambiente foram determinantes. A estratégia é ofensiva: ataque à possibilidade de acção de um actor para abrir campo de manobra às respectivas actuações. O que está em jogo é um novo modelo de organização territorial, uma outra filosofia de actuação por parte da administração, o confronto entre metodologias de intervenção e entre a prioridade dos problemas em agenda. Pretende-se protelar a intervenção, adiá-la para tempo incerto;
- a negociação estratégica com a Brisa, pois a concessão constitui um constrangimento a tornear, sem penalizações financeiras para o Estado. Na fase inicial há uma atitude cautelosa dos responsáveis políticos, dado que a empresa poderia exigir contrapartidas de vulto pela suspensão, susceptíveis de inviabilizar o pretendido. Agindo do mesmo modo, a Brisa mostra disponibilidade para ir ao encontro dos novos objectivos da administração, procurando evitar situações de ruptura. A actuação de um está balizada pela de outro. Quando o Estado passa a dominar o capital social, as condições de negociação com a concessionária alteram-se radicalmente: liberto de compromissos, impõe a solução que, de momento, melhor se ajusta aos seus objectivos. Todo o processo ocorre ao nível político e com os representantes máximos da concessionária.



Em 1981 as estratégias adoptadas aos níveis político e técnico-administrativo são distintas. Ao nível político assiste-se ao confronto não concertado entre os responsáveis pelo ambiente e pelos transportes, de um lado, e das obras públicas, do outro. A componente urbanística está neutralizada, sem apoio político, já que se encontra sob a tutela do Ministro das Obras Públicas, agora defensor do avanço da AE. A escassez, e consequente selectividade, do investimento público levam o titular dos Transportes a inviabilizar a construção, pois constituía um sério concorrente de projectos que tinha como mais válidos no seu domínio de actuação. Numa situação de escassez de investimento público, a partilha de orçamentos entre ministérios é uma batalha que é preciso conquistar, escudo a escudo. Não se questiona o custo da AE (que seria à margem do OGE), mas o das obras complementares a realizar, que o MHOP não contabilizou. Para o Ambiente a questão não se centra na distribuição das verbas, mas nos efeitos induzidos sobre o equilíbrio ecológico do território atravessado e, especialmente, sobre o extremo ocidental de Cascais, tendo em preparação a promulgação da sua protecção. O "boicote" dos titulares dos Transportes e da Qualidade de Vida visa impedir a obra para salvaguardar a possibilidade de concretizar os próprios projectos, a prazo.

A fim de combater esta oposição, o MHOP aposta em evidenciar a oportunidade de financiamento, que não pode ser canalizado para outros fins. A obra deve avançar porque há disponibilidade financeira para a sua conclusão. Para contornar os obstáculos colocados pela falta de vias complementares, faz crer que a sua remoção está contemplada e ocorrerá em tempo útil, o que era tecnicamente inviável. Assim, cada ministro põe a tónica em aspectos que favorecem o respectivo ponto de vista. Todos os argumentos são válidos em si mesmos, mas resta saber como seriam escalonados numa reavaliação conjunta. Não há a preocupação de compatibilização de perspectivas na procura de uma solução que ultrapasse ou minorize os problemas em questão, mas apenas a vontade de liderar a intervenção.

Também no seio da Comissão é visível a flexibilidade diminuta na alteração das posições de partida; e a reduzida predisposição ao diálogo entre actores com posições distintas. Cada um tem como lema a subordinação dos outros à sua solução, que reivindica como a melhor. O resultado é, por vezes, mau para qualquer das partes, mas acaba por vingar pelo *puzzle* de forças que se constrói.

A JAE alicerça a sua estratégia na legalidade de uma concessão e na sobrecarga/ruptura da Marginal. Apenas lhe diz respeito o canal e o que se passa no seu interior, o resto é acessório. À necessidade prévia do ordenamento do território

contrapõe a listagem dos planos que integram a auto-estrada. Sabe que as condições no terreno não são as existentes à data da sua concepção, pois alterou o projecto para melhor responder à actual, e previsível, organização da procura. Mas recusa admitir que esse facto altera as condições para o lançamento da via. As mudanças impõem a adaptação da via (que a própria entidade controla), mas não a podem questionar (porque sai do seu domínio de acção). Houve evolução das concepções de planeamento, a introdução de novas perspectivas ou o reenquadramento da sua valoração, novas concepções técnicas (aliás como nas infra-estruturas). Se a administração apontou a AE no contrato de revisão não há razão para a contestar dois meses depois, dado que as condições persistem. A sua razão é inquestionável e menospreza as outras. Na CI, não participa no sub-grupo de trabalho. Mostra indisponibilidade para a negociação: recusa discutir o tipo de via ou alterar o traçado no troço final. E critica as opções da DGTT "(...) a atribuição de 2ª prioridade à auto-estrada no ETRL é devida a uma análise parcial da problemática dos transportes e não resultante de qualquer estudo global em que a mesma fosse considerada como alternativa ao aumento de capacidade da linha do Estoril"<sup>91</sup>. Num ponto tem razão - a transferência de verbas dentro da administração não é linear, como parece depreender-se do discurso de outras entidades. A JAE relega a Brisa para um mero instrumento de execução da política que concebeu, definindo-lhe a solução e temporizando a intervenção. A Brisa, presente como observadora na CI, quer assegurar a construção para ultrapassar o seu problema (avançar com o projecto que a curto prazo lhe assegure receitas); os que possam surgir a jusante noutras componentes, mesmo por sua influência directa, não lhe dizem respeito.

A CML não é sensível ao traçado e ao terminus da AE: apenas quer impedir que mais um canal de grande capacidade coloque milhares de automóveis à entrada de Lisboa. A sua argumentação é construída em redor do tipo de via, da inserção no tecido viário da cidade e da existência de portagens. O tipo de via interfere com as funções que desempenhará: a auto-estrada será sobretudo um acesso a Lisboa, reforçado pelo sistema de portagens; uma via-rápida ou uma estrada convencional permite o tráfego inter-aglomerados suburbanos e atenua os movimentos pendulares em direcção ao centro. Tendo em conta os argumentos atrás enumerados, a aceitação da construção da auto-estrada pela autarquia da capital exige a verificação de uma pré-condição - uma via de circunvalação para diversificar as entradas na cidade.

---

<sup>91</sup>Declaração de voto da JAE - Anexo ao Relatório Adicional da Comissão Interministerial - 1.7.1981, p. 4.



A DGTT constrói a sua estratégia ofensiva em redor do conceito de prioridade, utilizado em duas acepções: prioridade sectorial transportes colectivos *versus* infra-estruturas viárias) e prioridade territorial (porquê no eixo melhor servido?). Nunca recusa a auto-estrada, mas protela-a por tempo indeterminado, face à existência de investimentos no domínio dos transportes que reputa de mais importantes. Esta postura arrasta, todavia, duas interrogações: o esforço da DGTT foi de simples adiamento (inviabilizar um modelo para o outro poder singrar) ou havia condições de exequibilidade em tempo útil para as propostas alternativas que defende? A dúvida é suscitada pelas declarações do Ministro dos Transportes a propósito do PTRL "(...) *não acredito que seja através de grandes planos de transportes da região de Lisboa, Porto ou da Península de Setúbal que se resolve o problema. Penso é que em cada uma das acções do governo temos que ter presentes estas considerações e tentar corrigir o sistema em vez de fazer planos muito bonitos que não passam de peças teóricas. Até porque também não é possível impô-las. Quando se fala, portanto, do PTRL, para mim isso é apenas uma peça de diagnóstico mas não pode servir de mais nada*"<sup>92</sup>.

A DGPU tem a sua acção muito comprometida em consequência da autonomia das autarquias locais e das competências que lhe são atribuídas em matéria de ordenamento do território. O seu entendimento com as câmaras é "quase" impossível, dada a subserviência que impôs aos órgãos locais durante décadas.

Aprendendo com as experiências anteriores, em 1987 os decisores abrem o processo às entidades estritamente indispensáveis. Os eventuais opositores são afastados (tal como em 1974, mas agora numa situação inversa).

A estratégia foi anular a oposição da autarquia central e envolvê-la no compromisso. A sua adesão é indispensável, pois parte das obras complementares à AE, agora tidas como prementes, são da sua responsabilidade. Ora Lisboa continua renitente à obra, a crer nas palavras do presidente da autarquia " *Já afirmei ao ministro das Obras Públicas que não aceitarei a auto-estrada a desembocar em Lisboa, enquanto não forem feitos acessos e formas de escoamento intermédios que evitem o congestionamento do tráfego à entrada da capital*"<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup>Viana Baptista. "Povo Livre", 6 de Maio de 1981.

<sup>93</sup>"Abecassis e Golf do Estoril contestam auto-estrada Lisboa- Cascais", in "O Jornal", de 29.5.1987.

## 2.7 O processo de decisão colectiva

A responsabilidade da política rodoviária está cometida à JAE, que controla não só a formulação das propostas como a sua execução. Assim, o processo ocorre numa estrutura decisional fechada e os possíveis constrangimentos estão associados (quase) sempre a dificuldades financeiras. A concessão da rede de auto-estradas vem no sentido de minimizar aquelas e a AE de Cascais surge, então, associada a duas entidades o mesmo objectivo.

A obstrução ao prolongamento da via, em 1974, é colocada por um contexto socio-político particular, que altera de forma radical os procedimentos instituídos.

Mais do que a infra-estrutura em si mesma, o que está em discussão em 1974 e 1981 são as externalidades sobre o território que são antevistas (e valorizadas, positiva ou negativamente) e o processo que esteve na sua origem. A decisão revela, então, que se saiu da esfera estritamente rodoviária e que outras entidades conseguiram afrontar a estrutura poderosa da JAE. É a conflitualidade entre políticas e a disputa em torno da construção da "agenda".

O quadro decisional construído em cada momento marca o sentido imprimido à decisão por diferentes vias:

- número e diversidade de interesses envolvidos, que moldam os contornos do problema;
- peso político de cada entidade participante;
- estrutura relacional (tutelas/subordinações) prevalecente, mais ou menos conectada, embora o relacionamento entre entidades nem sempre decorra em conformidade com o instituído.

O resultado encontrado em cada situação provém das entidades envolvidas e das relações de força que o contexto lhes confere, sendo a solução vencedora não necessariamente a mais adequada, mas a defendida pela(s) entidades(s) com mais poder ou com estratégias mais elaboradas. Em última instância, em caso de agudização do conflito, decide-se adiar a decisão.

## 3. CONCRETIZAÇÃO DE DECISÕES: A PREVERSAO DO PROCESSO

Uma vez conhecidos os processos que determinaram a suspensão, adiamento e a realização do prolongamento da AE de Cascais, é importante avaliar a forma como são



executadas algumas decisões complementares e as consequências que advêm da sua concretização. No caso presente é possível discernir decisões de índole diversa, nomeadamente relativas:

- às acções a diligenciar noutros domínios, quando o avanço imediato da AE foi vetado; de entre as propostas formuladas optou-se pela relativa ao seguimento dado à decisão de proceder ao ordenamento do território entre os eixos suburbanos de Cascais e Sintra, que ocorre em 1974 e 1981;
- às acções a promover em simultâneo com a construção da auto-estrada apontadas em 1987, recaindo a análise sobre o Estudo de Impacte Ambiental.

Pretende-se demonstrar que a administração propôs recomendações com determinados objectivos, quando à partida não havia garantias para a sua viabilização.

### 3.1 O ordenamento do sector oeste da periferia

A desactualização do PUCS é um dos entraves ao não prosseguimento da AE em 1974, já que esta abria uma extensa frente de urbanização sem existirem directrizes sobre a ocupação do território. A par da suspensão da via, foi recomendada a elaboração de um plano de ordenamento para o território compreendido entre os eixos suburbanos de Cascais e Sintra. Nesse sentido, a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo desenvolve esforços para definir com celeridade orientações de planeamento à escala metropolitana.

O processo de planeamento que se pretende pôr em marcha assenta em dois níveis de planeamento:

- o municipal, cobrindo a totalidade do território sob sua jurisdição, tendo em vista orientar as acções das autarquias a curto e a médio prazos;
- o regional, vocacionado para integrar usos do solo e transportes, garantir a participação das câmaras da região e assegurar a coordenação entre os sectores intervenientes da administração central.

Esta metodologia pretende substituir a que estava em curso para a revisão do plano regional<sup>94</sup> e chega a ser preparada a "Orgânica de Planeamento Urbanístico e de Transportes de Área Metropolitana de Lisboa"<sup>95</sup>. Ao nível local são criados, por decisão da SEHU, Gabinetes de Planeamento, que constituem estruturas

---

<sup>94</sup>A revisão do PDRL tinha sido lançado pelo Decreto-Lei 17/72, de 13 de Janeiro, sob a responsabilidade da DGSU. Em Abril de 1974 estava em preparação a fase de proposta.

<sup>95</sup> Da responsabilidade da SEHU, não chegou a ser publicada.

desconcentradas da administração central, embora na dependência das Comissões Administrativas.

A evolução da conjuntura política inviabiliza a consolidação das estruturas lançadas. Os Gabinetes de Planeamento são extintos em meados de 1975, alegadamente por razões financeiras. A ligação das autarquias à administração central é quebrada. A não institucionalização da estrutura de planeamento concebida leva ao abandono da perspectiva regional e as autarquias se fecham sobre as realidades locais, esquecendo o contexto onde estão inseridas.

A afirmação do poder local e do seu campo de actuação no ordenamento do território tem reflexos imediatos no departamento central responsável pela política urbanística até então. Num contexto de acerto de competências, e do progressivo esvaziamento político da DGPU, o planeamento da região metropolitana de Lisboa não tem condições para se afirmar e as preocupações regionais volatilizam-se, para reinar a dimensão municipal.

Quando em 1981 a discussão sobre a auto-estrada é relançada, continuam ausentes as directrizes de ordenamento à escala regional; as autarquias, por seu turno, encontram-se numa fase preliminar do planeamento municipal. Deste modo, a DGPU reclama um instrumento pelo que ela própria é responsável, mas que não tem poder para encabeçar. A falta de directrizes de ordenamento é reutilizada como entrave ao desbloqueamento da AE e, mais uma vez, é recomendado que "*(...) de imediato, se iniciem os estudos indispensáveis para a elaboração de um plano integrado da zona oeste desde Lisboa até Cascais e Sintra que tenha em conta os aspectos do ordenamento do território e o seu planeamento físico, dos transportes e do ambiente.*"<sup>96</sup>. A DGPU sabe que não existem as condições políticas para o relançamento do planeamento metropolitano, por sua iniciativa, e, por conseguinte, ser ínfima a hipótese de o plano para o sector oeste avançar: aliás, o fracasso ligado ao Plano da Área Territorial da Península de Setúbal<sup>97</sup> constitui um bom exemplo do reduzido poder detido por aquela Direcção-Geral. Assim, a retoma da proposta no quadro institucional vigente significa que aquele departamento central vislumbra aqui uma hipótese, ainda que ténue, de liderar o processo e, consequentemente, reassumir a política urbanística da Costa do Sol. Como era previsível, os estudos de planeamento regional/sub-regional não foram desencadeados.

---

<sup>96</sup> Pontos 4.3 do Relatório da Comissão Interministerial.

<sup>97</sup> Iniciado em 1979, não passou da fase de diagnóstico.



Assim, à data do lançamento dos Acessos Rodoviários a Lisboa (1ª Prioridade) o ordenamento da região/sub-região permanece por definir<sup>98</sup>. Ao nível local faltam também documentos vinculativos, apesar dos estudos urbanísticos entretanto elaborados. Isto significa que a situação em 1987, continua idêntica à de 1974, relativamente a documentos de urbanismo eficazes. o PUCS está formalmente em vigor, embora desde há muito as alterações sistemáticas sejam correntes. A eminência da conclusão da auto-estrada e a falta de documentos urbanísticos actualizados "ressuscitam" planos completamente ultrapassados pela realidade. A SEALOT, num despacho enviado às câmaras de Cascais e Oeiras (re)lembra que o PUCS (revisão de 1959) continua o único documento urbanístico válido para a Costa do Sol, já que as alterações entretanto ocorridas não tinham sido publicadas na folha oficial e, por conseguinte, não eram válidas<sup>99</sup>. Dado que os planos directores municipais estão ainda em fase de elaboração, e para tentar controlar as pressões eminentes, o Secretário de Estado determina:

- a obrigatoriedade de um plano de pormenor para qualquer alteração introduzida ao PUCS;
- a legalização (leia-se publicação em Diário da República) de alguns dos estudos realizados nos anos 50 e 60, desde que respeitassem as condições impostas pelo Decreto-Lei que aprova o PUCS (1948). Esta medida não denota qualquer preocupação sobre a viabilidade do seu cumprimento, mas descurando um aspecto essencial - a sua aplicabilidade ser, ou não, ainda possível<sup>100</sup>.

Assim, embora a administração defenda a premência de orientações urbanísticas à escala regional, a complexa relações de poderes inviabiliza a sua concretização. Mais uma vez, a disputa pelo controlo do território se sobrepõe à vontade de intervir para resolver as disfunções aí existentes ou de aparecimento previsível.

### 3.2 O Estudo de Impacte Ambiental

A componente ambiental sempre esteve associada à AE de Cascais, embora a sua natureza tenha evoluído no tempo. Na concepção inicial, o enquadramento paisagístico da via é um factor determinante na selecção do traçado, a julgar pelas palavras de Agache (1936:15) "*O traçado proposto passa em cornija o mais perto possível da Costa e (...) possui uma quantidade de pontos de vista notáveis com grandes panorâmicas sobre o mar (...) é mais interessante que qualquer outro que passasse*

<sup>98</sup>O Plano Regional de Ordenamento do Território é lançado em 1989, pela Resolução de Conselho de Ministros nº 21/89, de 15 de Maio (ao abrigo da Decreto-Lei 176-A/88, de 18 de Maio).

<sup>99</sup>Como determina o Decreto-Lei 560/71, de 17 de Dezembro.

<sup>100</sup>Em muitos casos foram aprovados planos que já nada tinham a ver com a realidade.

*mais alto nas charnecas desertas onde os espaços são enormes, os pontos de vista raros e o mar está muito longe".* O ambiente enquadra a componente lúdica que se defendia para a Costa do Sol, pois as paisagens a disfrutar da "auto-estrada turística", tendo sempre a orla costeira fluvio-marítima como referência, constituíam mais um atributo na qualificação do eixo. Todavia, em 1972 este tipo de preocupações está ausente na definição do traçado da AE.

Na contestação à auto-estrada iniciada em 1974, a componente ambiental é decisiva para a sua suspensão. A questão é agora colocada de outro modo, incidindo sobre os previsíveis efeitos negativos no ambiente decorrentes da sua construção. A impermeabilização das bacias hidrográficas e o "corte" dos vales são dois dos exemplos apontados, já que as cheias de 1967 está ainda presente na memória de todos. Para atenuar as contestações, a Brisa solicita a Caldeira Cabral a "Integração Paisagística" da via. Mas o Professor desde logo alerta para as limitações a que está sujeito *"Os estudos preliminares no âmbito da Arquitectura Paisagística têm por função, através de uma visão integrada dos problemas da Região, definir os corredores preferenciais de atravessamento, constituindo assim o trabalho interdisciplinar de base (...). No presente caso (...) não foram (...) realizados em tempo, tendo-se chegado ao fim da fase de projecto-base e realizado expropriações sem qualquer estudo paisagístico, tornando-se a directriz em estudo um dado fixo sujeito apenas a alterações de pormenor"*<sup>101</sup>.

Quando o processo é retomado em 1981, o Serviço de Estudos do Ambiente lança a ideia de um estudo de impacte, a fim de determinar o traçado menos penalizante em termos ambientais. Esta metodologia não colhe receptividade nos responsáveis pelas infra-estruturas rodoviárias, que recusam ver os seus objectivos subordinados a directrizes exteriores. A situação altera-se, porém, em 1987: uma decisão governamental<sup>102</sup> exige à concessionária um Estudo de Impacte Ambiental (EIA), para dar cumprimento à Directiva do Conselho nº 85/337/CEE, de 27 de Junho de 1985 (a transpor para o direito dos estados membros até Junho de 1988). Este deveria apontar soluções para minimizar os impactes negativos do empreendimento no ambiente e no ordenamento do território (RCM).

Na filosofia da directiva comunitária, os EIA são instrumentos de apoio à decisão, constituindo-se, mesmo, como condicionadores do resultado final; e têm de ser divulgados e sujeitos a debate público. No caso presente qualquer dos princípios

<sup>101</sup>BRISA (1978) A5 - Auto-Estrada da Costa do Estoril - Integração Paisagística - Estudos Preliminares. Policopiado, p. 1.

<sup>102</sup>Resolução do Conselho de Ministros 14/87, de 21 de Março



estava comprometido à partida. Por um lado, a decisão do prolongamento estava tomada e o projecto elaborado; assim, as propostas do estudo não podiam inviabilizar a obra ou questionar elementos essenciais como o tipo de via, o traçado, o número e localização dos nós, o termo, mas tão só apontar correcções pontuais. Por outro, o inquérito público colocaria em evidência as fragilidades das conclusões e das medidas propostas e daria voz aos contestatários do projecto, estrategicamente afastados até então. A imposição governamental do EIA à concessionária visa três objectivos: agradar às instâncias internacionais, dando cumprimento formal à directiva comunitária, que ainda não vigora no País<sup>103</sup>, respeitar as determinações da Lei de Bases do Ambiente<sup>104</sup> e subalternizar a oposição interna, executando o estudo reivindicado desde o início da década pela entidade pública respectiva.

O estudo<sup>105</sup> revela superficialidade na abordagem às questões ligadas ao ordenamento do território. O facto é surpreendente quando em causa está uma auto-estrada urbana, que atravessa um território com grande pressão urbanística; a abertura de um eixo rodoviário num corredor ainda pouco ocupado, no sector mais qualificado da periferia, exigia uma avaliação, quantitativa e qualitativa, dos previsíveis efeitos induzidos pelas novas condições de acessibilidade, que não é efectuada.

Os estudos adicionais propostos e as medidas de minimização<sup>106</sup> avançadas pela Comissão de Acompanhamento (CA)<sup>107</sup> (quadro 17) patenteiam dois tipos de preocupações: a formalização de instrumentos urbanísticos/de ordenamento na área de influência da AE e a conclusão da rede rodoviária regional (circulares), em simultâneo com a entrada em funcionamento da AE.

---

<sup>103</sup>Só em 1990 esta directiva comunitária é introduzida na lei portuguesa, pelo Decreto-Lei 186/90, de 6 de Junho, que " *Sujeita a uma avaliação de impacte ambiental os planos e projectos que, pela sua localização, dimensão ou características, sejam susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente*". Segundo o Artº 11º, o diploma vigora a partir do dia seguinte ao da sua publicação, mas não se aplica aos projectos cujo processo de aprovação esteja em curso. O diploma foi regulamentado pelo Decreto Regulamentar 38/90, de 27 de Novembro, onde está claramente expressa a obrigatoriedade de inclusão de estudos ligados ao ordenamento do território.

<sup>104</sup>Lei 11/87, de 7 de Abril. Este diploma refere, no nº1 do seu artº 30º que "(...)os planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos quer sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da administração central, regional ou local, quer de instituições públicas ou privadas (...) terão que ser acompanhados de um estudo de impacte ambiental".

<sup>105</sup>BRISA(1988) *Auto-Estrada da Costa do Sol - Estudo de Impacte Ambiental*, Policopiado.

<sup>106</sup>Relatório da Comissão de Acompanhamento (Julho 88).

<sup>107</sup>A Comissão de Acompanhamento para o EIA é nomeada em 18-10-87 pela Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais (então um departamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território), com representantes do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN), Área de Paisagem Protegida de Sintra-Cascais (APPSC), Direcção-Geral da Qualidade do Ambiente (DGQA) e Direcção-Geral dos Recursos Naturais (DGRN); a Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT) passa a integrá-la a partir de 18 de Janeiro de 1988.

Quadro 17 - Propostas da Comissão de Acompanhamento do Estudo de Impacte Ambiental para a minimização dos efeitos negativos da AE de Cascais

MEDIDAS	ACÇÕES	ENTIDADES RESPONSÁVEIS
Controlo da expansão urbano-industrial nas AI da AE, com incidência na envolvente dos nós e acessos.	Fiscalização municipal	Câmaras Municipais
Planeamento urbanístico e municipal	Medidas preventivas na AI da AE. Aprovação dos PDM antes da entrada em funcionamento da AE.	Câmaras Municipais DGOT Governo
Melhoria da rede viária local e regional	Estudos e projectos.	Câmaras Municipais JAE
Antecipação da construção da CRIL e da CREL em relação ao previsto	Alteração dos prazos apontados na RCM 14/87, e entrada em funcionamento conjugada com a conclusão da AE.	JAE Governo
Estudo do impacto sobre a APPSC	Integração dos resultados no Plano de Ordenamento da APPSC.	Brisa APPSC SNPRCN
Controlo das pressões urbanísticas sobre a APPSC	Aprovação e implementação do Plano de Ordenamento da APPSC	APPSC SNPRCN Governo

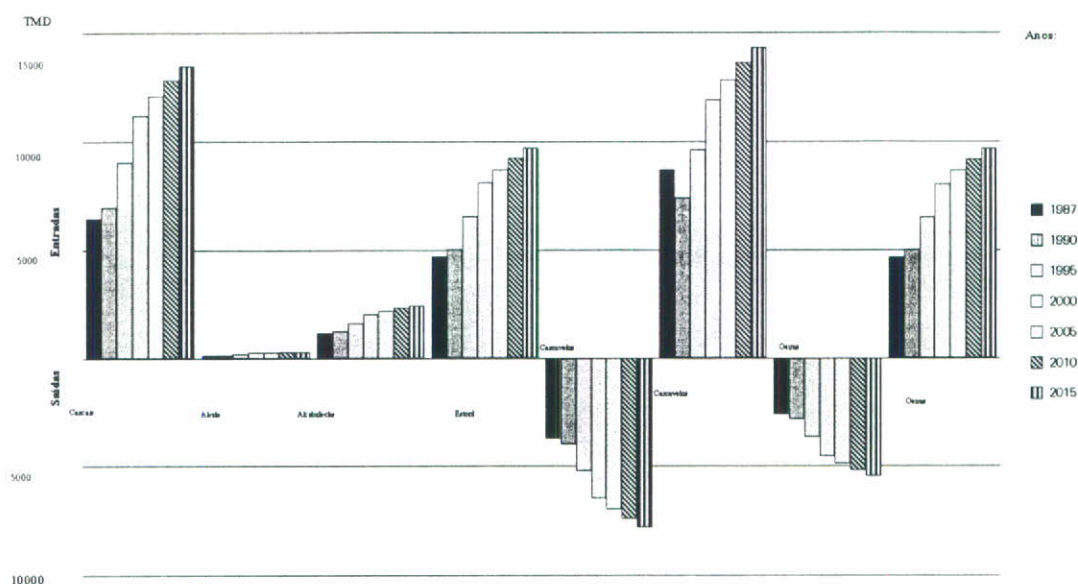
Fonte: SEARN (1988) Estudo de Impacte Ambiental (EIA) da Auto-Estrada da Costa do Estoril - Relatório da Comissão de Acompanhamento, pp.19-20 (adaptado).

Paralelamente às medidas apontadas para atenuar os efeitos negativos, no território e na rede viária instalada, emite parecer desfavorável sobre o prolongamento da via até Cascais, porque a dimensão dos aglomerados servidos pelos troços finais não os justifica. A supressão dos sub-lanços Cascais-Alvide ou Cascais-Alcabideche é recomendada e apontada a 3ª Circular de Cascais como alternativa. Esta solução permite o maior afastamento do "terminus" da AE à APPSC e reduz os custos, que podem reverter para beneficiar a rede viária local.

De facto, as previsões de tráfego proveniente de cada nó (fig. 39) revelam, por um lado, a importância de Cascais como pólo gerador mas, por outro, que Alvide apresenta fluxos insignificantes, não atingindo os 500 veículos no horizonte 2015. Estes valores ajudam a compreender a defesa da AE só até Alcabideche, permitindo esta hipótese compatibilizar objectivos nos domínios do ordenamento e do ambiente, sem comprometer as condições de acessibilidade.



Fig.39 - Evolução da previsão do tráfego gerado em cada nó da Auto-Estrada de Cascais



Fonte: Brisa. Com tratamento próprio, a partir das previsões de TMD em cada nó da A5.

Nota: A elaboração do quadro teve presente os seguintes aspectos:

- os nós de Carcavelos e de Oeiras são os únicos que admitem saídas para quem vem de Cascais;
- as estimativas do tráfego saído e entrado em Carcavelos e Oeiras ao longo dos anos respeitaram a mesma relação percentual verificada em 1987. Deste modo, do total de tráfego chegado ao nó de Carcavelos, 30,1% sai e 69,9% continua na AE; o número de veículos entrados em Carcavelos corresponde a 44,1% do tráfego que se regista em Carcavelos e Oeiras. Fazendo um raciocínio similar para o nó de Oeiras temos que do total de tráfego chegado, 16,9% sai aqui e 83,1% continua em trânsito; o número de veículos entrados em Oeiras corresponde a 26,4% do tráfego que se regista entre Oeiras e o Estádio Nacional.

Muitas das propostas da CA, ainda que correctas sob o ponto de vista técnico, estavam condenadas ao fracasso, já que os proponentes não detêm controlo sob as entidades responsáveis pela sua execução. Por exemplo, o lançamento de medidas preventivas<sup>108</sup>, nas zonas previsivelmente abrangidas no futuro por planos de urbanização ou por um empreendimento público de outra natureza, é inviabilizado pela repartição de competências entre entidades. De facto, na área metropolitana ainda vigora o diploma da revisão do plano regional que sujeita à autorização do MPAT, via DGOT<sup>109</sup>, mediante parecer das câmaras, a construção de novos edifícios fora dos perímetros urbanos; contudo, como estão em elaboração os planos directores municipais, a aprovação das medidas preventivas cabe às Assembleias Municipais dos municípios respectivos, conforme determina o DL 208/82<sup>110</sup>. Os planos urbanísticos e

<sup>108</sup> Lei dos Solos - Decreto-Lei 794/76, de 5 de Novembro, nº1 do artº 7º.

<sup>109</sup> Por intermédio da CCR, segundo o Decreto-Lei 455/88, de 13 de Dezembro.

<sup>110</sup> Mais tarde (1992) a assembleia municipal de Cascais decreta medidas preventivas no âmbito da elaboração do PDM.

os planos directores municipais competem às câmaras municipais<sup>111</sup>, com autonomia na sua elaboração e aprovação. Um outro exemplo respeita ao faseamento e à construção das circulares regionais, da competência da JAE, que os determina em função dos seus próprios objectivos. O plano de ordenamento da APPCS, em elaboração desde 1982 sob a responsabilidade do SNPRCN, não atingiu ainda a forma de documento legal.

Acresce ainda que as sugestões da CA que interferem com o projecto directa (supressão do troço final) ou indirectamente (atraso da AE, para a articular com as circulares) não tem receptividade nas instâncias decisórias do projecto (SEVI). Apenas as medidas de minimização são integradas no projecto<sup>112</sup> e apontadas como testemunho das preocupações ambientais dos responsáveis.

Aliás, a Brisa e a entidade que a tutela subalternizaram o EIA, como o prova o lançamento do concurso da obra antes da conclusão do estudo e da sua apreciação pelas entidades indigitadas<sup>113</sup>. O papel da CA é, pois, apenas formal como as entidades que o integram reconhecem indirectamente. O Secretário de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais refere-se à auto-estrada como "(...) *uma decisão política de fundo*"<sup>114</sup>. Mantém a Comissão de Acompanhamento, reforçada com representantes das câmaras de Cascais e Oeiras, com a incumbência de fiscalizar a aplicação das recomendações (possíveis) do EIA. O Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território confirma a insuficiência dos aspectos relativos ao ordenamento do território<sup>115</sup>. Porém, perante o facto consumado da obra em curso, resta executar as recomendações da CA, tarefa que atribui à DGOT e à CCRLVT, em coordenação com a JAE e a BRISA (entidades que não tutela e, por conseguinte, não têm qualquer vínculo de subordinação a esta determinação). O despacho, que pode ser apelidado de "um projecto de intenções", não é exequível: impotente perante as relações de poder envolvidas, o responsável político transforma a

---

<sup>111</sup>Só em 1989, por decisão do Secretário de Estado do Ordenamento do Território, o Governo determina penalizações para as autarquias que não dispusessem, no prazo de dois anos, do respectivo PDM plenamente eficaz.

<sup>112</sup>Construção de barreiras sonoras para mitigação dos ruídos, construção de mais quatro passagens superiores, em adição às previstas no projecto, construção de 15 passagens sob a auto-estrada para a circulação da fauna e a protecção ecológica, reflectores para protecção de aves migratórias, faixas de vegetação, melhorias na rede de acesso à auto-estrada, afastamento do traçado da auto-estrada para norte na zona da Ribeira de Caparide, para preservação de solos, paisagem e flora, consideração da possibilidade de inserção das redes de drenagem da AE no futuro sistema associado ao intersector da Costa do Estoril.

<sup>113</sup>Na 4ª reunião da CA (9.02.1988), o representante da Brisa informa que, por determinação do Secretário de Estado das Vias de Comunicação, o concurso para adjudicação da obra ocorreria a 19 de Fevereiro.

<sup>114</sup>Diário de Lisboa, de 3 de Novembro de 1987, p.6.

<sup>115</sup>Despacho de 21 de Novembro de 1988.



sua incapacidade operacional numa ordem para as estruturas de execução na sua dependência; não admite a marginalização e deixa que os acontecimentos imponham a situação de facto. A exclusão formal do processo de decisão é politicamente mais penalizante do que a incapacidade para executar as medidas que defende. A primeira é sinónimo de irrelevância do departamento; a segunda pode ser imputada, se necessário, a factores imponderáveis ou que não controla. A estratégia do "facto consumado" funciona, vencendo quem tem capacidade de concretização.

Em síntese: o processo inerente ao lançamento e execução do EIA releva que:

- surge associado a uma estratégia, que manipula o seu conteúdo e a sua aplicação, ao excluir aspectos que, de algum modo, podem interferir com a concepção do projecto;
- demonstra o fraco esforço de compatibilização de objectivos dentro da administração, impondo-se a solução ligada aos interesses dominantes e não a que, de forma articulada, procura harmonizar as perspectivas envolvidas;
- constitui um observatório sobre as relações de dominação e de dependência entre os departamentos da administração central. O departamento responsável pelas infra-estruturas rodoviárias tem a liderança do processo, já que dispõe de condições favoráveis à concretização da obra; os departamentos do ambiente e do ordenamento do território são apenas admitidos na CA e não têm poder para aplicar as medidas em defesa de aspectos que reputam de essenciais.

#### 4. SÍNTESE E CONCLUSÕES

Na implementação da política rodoviária para a Costa do Sol apenas as ligações com Lisboa, e duas vias transversais merecem atenção pública. A Marginal, bem como o troço da AE até ao Estádio Nacional são concluídos nos primeiros anos da década de 40. O corte no orçamento do MOP adiou o prolongamento da auto-estrada para data incerta. Os meios de financiamento só foram garantidos com a concessão das auto-estradas, integrando a da Costa do Sol a primeira prioridade. O 25 de Abril de 1974 traz um facto novo: as dúvidas quanto à validade do projecto emergem no interior da própria administração central. A questão é discutida em três momentos, com finais distintos: em 1974/75 vence a decisão da suspensão da via; em 1981 permanece o seu adiamento e em 1987 são criadas as condições para a conclusão se verificar.

Em 1974 o protesto é despoletado pelo Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, que integra as componentes urbanística, dos transportes, do ambiente (então criada) e das obras públicas. A contestação, liderada pelos três primeiros, apoia-

se na reformulação do problema: o que está em causa não é apenas a construção de mais uma radial da cidade para escoar fluxos, mas o ordenamento do território dum vasto sector da periferia. Nesta acepção, a AE não surge como a solução mais conveniente, para além da sua conclusão ir colidir com os objectivos dos departamentos contestatários. Os defensores da construção são marginalizados do processo de decisão, sendo possível consolidar o consenso em redor da suspensão da via. O contexto socio-político que então se vive, na sequência dos acontecimentos de 25 de Abril, não só é desfavorável a um investimento de vulto no sector da periferia melhor equipado, como também valoriza outra atitude face ao território, até então menosprezada.

Em 1981 a situação torna-se mais complexa, dada a estrutura de decisão que lhe está inerente: cresce o número de entidades centrais, com tutelas várias, e estão envolvidas quatro autarquias locais que, em função da sua posição relativa face à via, a avaliam de forma distinta. Sobressai a diversidade de entendimentos, que se repercute na conceptualização multifacetada do problema, na diversidade de objectivos e de soluções defendidas. No que concerne ao problema, afrontam-se agora duas posturas, uma apoiada na trilogia urbanização/transportes/ambiente e outra que privilegia as condições de mobilidade em si mesmas. Nos objectivos, para além da heterogeneidade evidente, o que se tem como mais significativo é o facto de apenas uma entidade envolvida na decisão ter a construção da via como objectivo em si mesmo; as demais, vêem na infra-estrutura um obstáculo ou um suporte a objectivos próprios que visam alcançar. Esta disparidade de entendimentos reflecte-se na escolha da solução a adoptar: para uns, a conclusão da via é urgente e inquestionável; para outros, o seu adiamento impõe-se, até estarem salvaguardadas outras medidas que minimizem as externalidades negativas esperadas. Todavia emerge o consenso (mas não unanimidade) sobre três condições para a conclusão da via: deverá ficar condicionada ao seu termo no Estoril e à realização de obras complementares que assegurem a sua articulação com a rede viária da cidade, bem como à elaboração de um plano de ordenamento, que defina as condições de ocupação no território servido pela infra-estrutura viária. O contexto em que se desenrola a decisão é complexo: a partilha de poderes entre os diferentes protagonistas está ainda em afirmação; as entidades defensoras do investimento em infra-estruturas rodoviárias reconquista poder, mas a perspectiva de intervenção integrada permanece com muita força política.

Em 1987 a estrutura de decisão está reduzida a três entidades, duas das quais directamente interessadas no prosseguimento da obra. O problema está agora centrado nas condições de acesso da periferia oeste a Lisboa. Os opositores desta visão sectorial



foram marginalizados da estrutura de decisão. Esta situação, aliada a uma conjuntura que volta a favorecer o transporte privado, e à disponibilidade financeira para concluir a obra, explicam o seu desbloqueamento definitivo.

A situação exposta coloca em evidência a conflitualidade de interesses que se afrontam dentro da administração. Aquela está associada, em primeiro lugar, com a diversidade de entidades públicas que disputam o controlo sobre o território. Assim, cada qual procura, mercê da postura que detém na estrutura de decisão, e do papel que daí lhe advém, impor a sua lógica de actuação e subordinar a si as restantes. Dentro desta óptica, ganham então relevo o modo como o problema é equacionado, os objectivos de cada participante no processo e as soluções que advoga. A evolução do posicionamento das diferentes entidades demonstra a importância do contexto económico-social sobre as decisões públicas. O espírito inerente aos acontecimentos de Abril não se coadunam com obras numa infra-estrutura considerada "de luxo" e localizada no eixo suburbano melhor equipado. O contexto no momento da decisão marca dois tipos de tendências: a contracção ao menor número de componentes (de preferência uma só) e a abrangência e articulação de várias perspectivas. O crescimento económico e a disponibilidade financeira mostram-se particularmente favoráveis para que vingue a perspectiva sectorial, ocorrendo uma situação inversa em períodos de recessão. As atitudes distintas que se identificam estão associadas à conceptualização do problema, aos objectivos pretendidos, à valorização das externalidades, à disputa entre políticas e ainda à estrutura decisional envolvida. O problema não tem a ver com a situação de facto, mas com o confronto entre políticas no sentido de quem determina as regras e, consequentemente, submete a si as lógicas dos restantes intervenientes.

Para corroborar este entendimento importa lembrar as recomendações determinadas pela administração para ela própria executar: o ordenamento da periferia oeste (1974; 1981) e o estudo de impacte ambiental (1987). Os exemplos apontados mostram que, à partida, não estão criadas as condições para serem viabilizadas em consonância com os objectivos apontados. O seu lançamento tem dois propósitos claros: fazer crer que age em conformidade com a lei (caso da elaboração do EIA) e obstruir por algum tempo o avanço de uma política que se tem como adversária dos interesses dominantes num período determinado (o ordenamento da periferia oeste como suporte à decisão do tipo de infra-estrutura a construir).

As estruturas decisoriais intervenientes em cada momento são determinantes no resultado final e a sua composição é, em grande parte, condicionada pelo contexto





prevalecente em cada momento. A complexa estrutura de decisão em 1981 traduz de forma expressiva a situação de indefinição de poderes então vivida, não havendo ainda um interveniente claramente hegemónico, como acontece nos restantes períodos.

## NOTA FINAL

A pesquisa realizada parte da articulação de dois conceitos - território e poder político - para a conceptualização de um modelo onde o processo político emerge como factor da dinâmica territorial. Defende-se que o poder político só tem razão de ser referenciado a um território e a política formulada, consubstanciada no plano, é o instrumento que legitima a sua intervenção.

A organização do espaço no exemplo estudado - a Costa do Sol - é dominada pelas políticas urbanística e rodoviária, constatando-se que, nos momentos decisivos, a componente sectorial acaba por se sobrepor à de âmbito territorial.

Nos anos 30, o Estado decide intervir na organização dos espaços urbanos, definindo o instrumento de intervenção (o PGU) e dando às câmaras municipais a responsabilidade pela sua execução. A Costa do Sol surge, neste contexto, como uma dupla excepção: o Ministério das Obras Públicas e Comunicações assume a condução do processo, marginalizando as administrações locais; o espaço de intervenção extravaza os perímetros urbanos existentes. Estas medidas são consequência de objectivos específicos do Estado para aquele território, que não podem ser desligadas das suas particularidades geográficas e interesses económicos.

A investigação desenvolvida confirma a acção do poder político como factor determinante da ordem espacial. A intervenção do Estado é indissociável da dinâmica que afecta a unidade espacial de referência, mostrando-se particularmente sensível às solicitações dos grupos económicos que comandam o processo urbano (os interesses turísticos nos anos 30; o capital industrial, fundiário e imobiliário nos anos 60). Todavia, este apoio não pode ser interpretado como mera submissão aos interesses do capital; ao contrário, o Estado demonstra não só propósitos específicos, como pretende retirar benefícios desta cooperação. O exercício do poder manifesta-se com predisposição para a intervenção, impondo aos actores até aí responsáveis pela transformação espontânea do território, os seus objectivos e o modelo para os alcançar. Esta fase, ainda de intenções, confere-lhe legitimidade para condicionar a liberdade dos outros. O enunciado de objectivos clarifica desde logo quem se pretende beneficiar e quem é excluído. Na etapa de concretização o poder revela-se de forma mais diversificada, pelo que faz, pelo que não faz e pelo que deixa fazer, enquanto responsável pelas transformações no território.



Pelo que faz

- através da execução de grandes equipamentos e infra-estruturas que influenciam e orientam o desenvolvimento futuro. O Estado dá uma atenção distinta às componentes do modelo definido, privilegiando umas e esquecendo outras (p.e. no PUCS a rede viária em detrimento da mancha verde; as ligações a Lisboa em prejuízo das vias transversais). Os verdadeiros objectivos da administração revelam-se pela prioridade das intervenções e pela ausência de concretização (ou realização diferida no tempo) de componentes tidas como essenciais (a mancha florestal, o tratamento dos esgotos);
- pela imposição de regras de conduta aos operadores privados que participam na construção do território.

Pelo que não faz

- não actualização de objectivos e soluções à dinâmica dos processos urbanos. As mudanças autorizadas por via das "alterações de pormenor" revelaram-se negativas por duas razões: por um lado, são dominadas pela preocupação de actualizar um elemento do modelo, o alargamento e a densificação da área urbanizável, sem correspondência adequada nas infra-estruturas e equipamentos; por outro, os montantes populacionais permitidos e a melhoria das condições económicas e sociais induzem necessidades novas (p.e. liceus e escolas técnicas), nunca equacionadas para a Costa do Sol;
- não coordenação das intervenções públicas (p.e. permissão de novas expansões por parte da DGSU sem garantia de concretização da rede rodoviária por falta de recursos financeiros da JAE), assim como desfasamento entre acções públicas e privadas (p.e. aprovação de áreas residenciais sem que os equipamentos essenciais estejam assegurados). O momento de acção ou a ordem de intervenção podem revelar-se determinantes no êxito ou fracasso das soluções adoptadas.

Pelo que permite fazer

- actuação de entidades públicas, agindo contra os objectivos do plano;
- permissividade na acção dos proprietários, construída a partir de um processo negocial sem regras pré-definidas, só aparentemente benéfico para os interesses públicos;
- introdução de novos objectivos políticos sem a garantia dos meios indispensáveis, ficando prisioneiro dos detentores do solo (p.e. a construção de habitação social e de equipamentos colectivos). É óbvio que as cedências impostas à partida pelo poder foram mais tarde resgatadas, com um preço elevado.

Do exemplo analisado sobressai o empenho colocado no modelo inicial e o seu desfasamento relativamente à evolução do processo urbano. A mudança do contexto e dos propósitos da administração explicam em parte a situação: no início o plano começa por ser um instrumento ao serviço da obra pública, mas em 1948 converte-se num documento regulador da actividade dos detentores do solo urbano. No cenário de crescimento entretanto emergente e não previsto no modelo em vigor, o plano, desactualizado, reveste-se, paradoxalmente, de grande utilidade para a administração. Deixa de servir como guião do ordenamento do território e transforma-se num instrumento através do qual procura minimizar os gastos de urbanização que lhe dizem respeito, imputando parte deles aos particulares a troco da concessão de mais direitos de construção. A manutenção do plano em vigor, permitindo menos do que o mercado exige (menores áreas de expansão, baixos índices de ocupação) é assumida estrategicamente pela administração com duplo objectivo:

- mantém-na líder do processo;
- projecta o seu protagonismo político para a implementação e justifica atitudes discricionárias através de decisões casuísticas, tendo por base as fronteiras das unidades cadastrais.

A componente urbanística do processo de decisão põe em evidência a conflitualidade entre a administração central e local por um lado, e entre os diferentes níveis da administração e os particulares (proprietários fundiários), por outro. A divergência de perspectivas das diferentes instituições da administração central foi deliberadamente secundarizada na investigação da componente urbanística porque, ela surgia de forma bastante mais evidente na componente rodoviária. Aqui, os conflitos agudizam-se em todos os momentos em que o prolongamento da auto-estrada é discutido, em redor da conceptualização do problema, dos objectivos pretendidos e das soluções preconizadas.

O caso da AE de Cascais coloca em evidência o funcionamento muito compartimentado das diferentes instituições da administração pública e a debilidade das estruturas de coordenação. Esta situação, que se revela crónica, encontra explicação no facto de cada entidade não querer sentir dificuldades ou constrangimentos à sua política. Tal circunstância tem como consequência que, nos momentos de forte protagonismo por parte de um actor, este consegue impor a sua lógica e imprimir um carácter operacional ao processo. Apesar de este funcionamento se revelar eficaz não é o mais adequado devendo sempre ser preferida a aposta em estruturas de coordenação capazes de produzir formas de intervenção integradas para o território. Este procedimento, teoricamente defensável, revela-se de difícil



aplicabilidade uma vez que cada instituição valoriza sempre mais a intervenção individual (onde alicerça o poder e a razão da própria existência) do que o seu contributo para a estrutura de decisão colectiva.

Em síntese, a análise da posição das entidades públicas relativamente à AE de Cascais permite verificar que, acima do interesse económico e social do projecto, cada interveniente pauta o seu comportamento pela preocupação em fazer vingar os objectivos próprios (ou a protecção das condições que as possam garantir mais tarde), e pelo propósito de colocar na sua dependência as decisões de terceiros, secundarizando as soluções consensuais.

A pesquisa efectuada deixa em aberto pistas que merecem ser aprofundadas:

- a utilização da auto-estrada por parte dos poderes públicos (central, locais) como instrumento dinamizador de outras políticas;
- a gestão municipal pós 1974 e as diferenças entre as práticas promovidas pelos vários executivos, isto é, averiguar se o poder local eleito manifesta um comportamento distinto do anterior e se a executivos politicamente diferenciados correspondem projectos específicos para o território;
- as consequências da auto-estrada sobre a ocupação do território e a diferenciação socio-económica ao nível metropolitano.

A construção da auto-estrada em 1991 marca o início de uma nova era para a periferia oeste de Lisboa que, desde o princípio do século, viu a sua dinâmica comandada pela inovação nas infra-estruturas de transporte, primeiro no litoral, agora no interior.

Fruto de decisões políticas mais do que do rigor das propostas técnicas, o território perde o carácter nostálgico e é integrado, a partir dos anos sessenta, na dinâmica metropolitana. O ciclo que agora se inicia, marcado pelas repercussões da auto-estrada, obriga a uma atenção permanente com vista ao aprofundar dos conhecimentos sobre os efeitos daquela decisão política na dinâmica territorial.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCIAIUOLI, M. (1991) Os anos 40 em Portugal: o País, o Regime e as Artes [Dissertação de Doutoramento], UNL, Lisboa
- AGACHE, Alfred (1936) Lisbonne - Urbanisation de la region Ouest Remodelation & Aménagement de la COSTA DO SOL, Paris, Policopiado(s/data)
- (Sem data) Lisbonne - Urbanisation de la Region Ouest, Paris, Policopiado
- AGUIAR, Joaquim (1986) "A sociedade política: o exercício do poder como acção condicionada", Análise Social, vol.XXII (94), 5º, pp. 859-889
- ALTERMAM, R.; HILL, M. (1978) "Implementation of Urban Land Use Plans", Journal of the American Institute of Planners, 44, nº3, pp. 274-285
- ALTERMAN, Rachelle (1982) "Implementation Analysis in Urban and Regional Planning", in Patsy Healey e al. (Eds.) Planning Theory - Prospects for the 1980s, Pergamon Press, Oxford
- ALTHUSSER, J. (1980) Ideologias e aparelhos ideológicos do Estado, Presença, Lisboa
- ALVES, M. Brandão (1986) Descentralização e Interdependência Espacial de Processos de Decisão, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia, Lisboa [Dissertação para Provas de Doutoramento], Policopiado
- ARAVANTINOS, A. (1991) "Athènes: essais de planification d'une métropole "spontanée"", in La Grande Ville: enjeu du XXIe siècle, Mélanges en Hommage a Jean Bastié, PUF, Paris
- ARCHER, J. Clarke (1981) "Public choice paradigms in political geography", in A.D. Burnett e P.J. Taylor (Eds.) Political Studies from Spatial Perspectives, pp. 73-90
- ASCHER, F. (1991) "Vers un urbanisme strategique, decisionnel et heuristique", Sociedade e Território, nº3, pp. 115-127
- ASCHER, F.; GIRARD, J. (1976) O urbanismo e a política, Ed. Estampa, Lisboa
- ASIO, C. López (1982) "Análisis de la Evaluacion de los Efectos Indirectos del Impacto de una Infraestructura del Transporte en el Desarrollo Regional", Ciudad y Territorio, nº51, pp. 59-66
- AUBY, J. François (1985) Organisation Administrative du Territoire, Sirey, Paris
- AURIAC, F.; BRUNET, R. (Coord.) (1986) Espaces, Jeux et Enjeux, Fayard, Paris



- BARATA, J.P.Martins (1986) Eficácia e Incerteza na Intervenção Planeada, IED/INA, Lisboa
- BARRETO, António (1984) "Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-1984", Análise Social, vol.XX (81-82) -2º-3º, pp.191-218
- BARRETT, S; FUDGE, C.(Eds.)(1981)Policy and Action, Methuen, Londres
- BARREIROS, J. José (1988) "Auto-estrada Lisboa-Cascais. Um atribulado processo de intervenção sócio-urbanístico", Sociedade e Território, nº7, pp.35-46
- BARDACH, Eugene (1982) The Implementation Game: what Happens After a Bill Becomes a Law, The MIT Press, Cambridge
- BAROUCH, Gilles (1989) La Décision en Miettes, Éditions d' Harmattan, Paris
- BASSAND, Michel; FRAGNIERE, J.-P.(1977) Le Pouvoir dans la ville. Essai sur la démocratie urbaine, Éditions Delta, Basileia
- BEAUJEU-GARNIER, J.; DÉZERT, B. (Coord.) (1991) La Grande Ville: enjeu du XXie siècle, Mélanges en Hommage a Jean Bastié, PUF, Paris
- BLOWERS, Andrew (1980) The Limits of Power, Pergamon Press, Oxford
- (1986) "Geographers, planners and politics", in P.T.Kivell e J.T.Cooppock, Geography - Planning and Policy Making, Geo Books, Norwich, pp.25-44
- BLOWERS, A.; BROOK, C.; DUNLEAVY, P.;MCDOWELL,L. (Eds.) (1982) Urban Change and Conflict: an interdisciplinary reader, Harper & Row, Londres
- BODDY, Martin (1983) "Central-local government relations: theory and practice", Political Geography Quarterly, vol.2, nº2, pp.119-138
- BORJA, Jordi (1988) Estado y Ciudad, PPU, Barcelona
- BOURDIEU, Pierre (1990) "Droit et Passe-Droit les champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements", Actes de la Recherche en Sciences Sociales nº 81/82, Mars, pp. 86-96
- BRACKEN, Ian (1982) "Flexibility in the Planning Process: Conflicts of Statutes, Procedures and Behaviour", Planning out look, vol. 25, nº1, pp.10-15
- BREHENY, M.; HOOPER, A. (Eds.) (1985) Rationality in Planning, Pion, Londres
- BRIZ, M. da Graça (1989) "A Arquitectura do Estoril:da Quinta do Viana ao Parque do Estoril (1880-1930)", Arquivo de Cascais, nº 8, pp.51-74.
- BRUNET, A.; TAYLOR, P. (Eds.) (1981) Political Studies from Spatial Perspectives, John Wiley, New York

- BRUTON, Michael; NICHOLSON, David (1988) Local Planning in Practice, Hutchinson, Londres
- CAETANO, Marcelo (1936) O Município na Reforma Administrativa, Empresa Universidade Editora, Lisboa
- (1977) Minhas Memórias de Salazar, Verbo, Lisboa
- CAETANO, Miguel e *al.* (1982) Regionalização e Poder Local em Portugal, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa
- CASPAR, Pierre (1978) Problemas - Méthodes et stratégies de resolution, Les Editions d'Organisation, Paris
- CATENESE, A. James (1984) The Politics of Planning and Development, Sage Publications, Beverly Hills
- CAPEL, Horacio (1974) "Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español", Revista de Geografia, nº 1-2, pp. 19-56
- CARMONA, Michel (1979) Le Grand Paris - L'evolution de l'idée d'aménagement de la Région Parisienne Tomo I e II, Edição do Autor, Bagneux
- CASTELLS, M. (1981) La Question Urbaine, Maspero, Paris
- CAULFIELD, I.; SCHULTZ, J. (1989) Planning of Change, Longman Harlow, Essex
- CAVACO, Carminda (1981) A Costa do Sol, Vols. I e II, CEG, Lisboa
- CECCARELLI, Paolo (1980) Poder y Planificación, Oikos-Tau, Barcelona
- CELESTINO DA COSTA, A. (1954) "Estudos de Urbanização", Boletim da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, 1º volume 1945-1954, pp. 95-104
- CHADWICK, G. (1971) A Systems View of Planning, Pergamon Press, Oxford
- CHARDON, Bertrand (1983) Gouverner les villes géantes, Economica, Paris
- CHOAY, Françoise (1965) L'Urbanisme: Utopies et Realités, Seuil, Paris
- CLAVAL, Paul (1978) Espace et Pouvoir, PUF, Paris
- (1983) "Le Renouveau de la Géographie Politique", Bulletin de la Association de Géographes Françaises, nº 493, pp.87-98
- CLOKE, Paul (1987) "Policy and Implementation Decisions", *in* Paul Cloke (Ed.) Rural Planning: Policy into Action?, Harper & Row, Londres



- COHEN, Saul; ROSENTHAL, Lewis (1971) "A Geographical Model for Political Systems Analysis", Geographical Review, Vol. LXI, Nº1, January, pp. 5-31.
- Colloque de Valence (1988) Gérer et Transformer la Ville, Syros/Alternatives, Paris
- COPPOCK, J.T.; SEWELL, W.R. (Eds.)(1976) Spatial Dimensions of Public Policy, Pergamon Press, Oxford
- COMISSÃO DE REVISÃO DO PLANO DA COSTA DO SOL (1956) 1ª Revisão do Plano de Urbanização da Costa do Sol. Relatório Geral da Comissão de Revisão, Lisboa, Policopiado
- CONSELHO SUPERIOR DAS OBRAS PÚBLICAS (1958) Parecer nº 2739, relativo à Revisão do Plano de Urbanização da Costa do Sol.
- (1962) Parecer nº 3123, relativo à Revisão do Plano Rodoviário da Costa do Sol
- (1974) Parecer nº 4949 relativo à AE da Costa do Sol. Lanço do Estádio Nacional a Carcavelos
- COOKE, Philip (1983) Theories of Planning and Spatial Development, Hutchinson, Londres
- COSTA, J. Eduardo (1990) Planeamento Urbanístico e Gestão Autárquica no Concelho de Oeiras, Provas de Capacidade Científica em PRU na UNL, Policopiado, Lisboa
- COX, Kevin R. (1979) Location and Public Problems, Basil Blackwell, Oxford
- COX, Kevin; REYNOLDS, D.; ROKKAN, Stein (Eds.)(1974) Locational Approaches to Power and Conflict, Sage Publications, Londres
- COX, Kevin R.; JOHNSTON, R.J. (1982) Conflict, Politics and the Urban Scene, Longman, Londres
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, E. (1977), L'acteur et le système, Le Seuil, Paris
- DAHL, Robert A. (1961) Who Governs? Democracy and Power on an American City, Yale University Press, New Haven
- DAVIDOFF, Paul (1965) "A Advocacy and Pluralism in Planning", Journal of the American Institute of Planners, vol.31, November
- DEAR, M. (1981) "The state: a research agenda", Environment and Planning, vol. 13, pp.1191-1196
- DEAR, M.; CLARK, G. (1978) "The state and geographic process", Environment and Planning A, vol.10, pp.173-183

- DEAR, M.; SCOTT, A.J. (1981) Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society, Methuen, Londres
- DERYCKE, Pierre Henri (1979) Économie et Planification Urbaines. 1/L'espace urbain, PUF, Paris
- (1982) Économie et Planification Urbaines.2/Théories et modèles, PUF, Paris
- DGTT/ITEP (1980) Estudo de Transportes da Região de Lisboa, Lisboa
- DIAS, J. Lopes (1939) "União dos Municípios", Revista Municipal, nº 1, pp. 7-12
- DIAS, M. Helena; ALEGRIA, M. Fernanda (1983) Tratamento Cartográfico e Informação em Geografia : Estruturação de Variáveis. Centro de Estudos Geográficos, Policopiado, Lisboa
- DURÁN, R. Fernandez (1979) "La Política de Autopistas y la Crisis del Modelo Territorial", Ciudad y Territorio, nº3, pp. 17-28
- (1980) Transporte, Espacio y Capital, Nuestra Cultura, Madrid
- DYE, Thomas (1972) Understanding Public Policy, Prentice-Hall, New Jersey
- EASTON, David (1953) The Political System, New York, Alfred Knopf
- (1965) A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall
- FALUDI, Andeas (1973) Planning Theory, Pergamon Press, Oxford
- (1987) A Decision-Centred View of Environmental Planning, Pergamon Press, Oxford
- FERREIRA, Vítor Matias (1973) "Sobre as decisões de política urbana: esboço de uma matriz de análise", Análise Social, X (37), pp.149-158
- FERREIRA, Vítor Matias (1987) A Cidade de Lisboa: de Capital do Império a Centro da Metrópole, D. Quixote, Lisboa
- FINCHER, Ruth (1981)"Local implementation strategies in the urban built environment", Environment and Planning A, vol.13, pp.1233-1252
- FORESTER, John (1987) "Planning in the Face of Conflict", Journal of the American Planning Association, nº 3, pp.303-314
- (1989) Planning in the Face of Power, University of California Press, Berkeley



- FREITAS do AMARAL, D. (1987) Curso de Direito Administrativo Vol.I, Almedina, Coimbra
- FRIEDRICH, Carl (1963) Man and his Government, New York, McGraw
- FRIEND, J.; JESSOP, N. (1969) Local government and strategic choice, Londres, Tavistock
- GABINETE DO PLANO DE URBANIZAÇÃO DA COSTA DO SOL (s/data) Plano de Urbanização da Costa do Sol - Relatório Geral, MOP, Lisboa, Policopiado
- GIBLIN-DELVALLET, Béatrice (1990) La Région, territoires politiques, Fayard, Paris
- GIBLIN, Béatrice (1991) "Les territoires de la nation à l'heure de la décentralisation", Hérodote, nº 62, pp.22-43
- GLASSON, John (1978) An Introduction to Regional Planning, Hutchinson, Londres
- GÓMEZ, O. Llamazares (1979) "La Autopista, Arteria Axial de la Infraestructura Viaria", Ciudad y Territorio, nº3, pp.7-16
- GONÇALVES, Fernando (1975-1976) Legislação Urbanística Portuguesa -1926-1974, LNEC, Lisboa
- (1981) "Urbanística à Duarte Pacheco", Arquitectura, nº 142, Julho, pp. 20-37
- (1989) "Evolução histórica do direito de urbanismo em Portugal (1851-1989)", in D.F.do Amaral (Dir.) Direito do Urbanismo, INA, Oeiras, pp. 225-268
- (1990) "La mise en scène de l'urbanisme au Portugal (1864-1974)", Sociedade e Território, nº especial, Setembro, pp. 137-142
- GOTTDIENER, M. (1987) The Decline of Urban Politics, Sage Publications, Beverly Hills
- GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1975) Programa de Política Económica e Social, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, Lisboa
- GRAHAM, Lawrence S. (1985) "Administração Pública central e local: continuidade e mudança", Análise Social, vol XXI (87-88-89), 3º- 4º-5º, pp. 903-924
- GRAWITZ, M.; LECA, J. (Dir.) (1985) Traité de Science Politique - Volume 4 - Les Politiques Publiques, PUF, Paris
- GUTCH, Richard (1970) "Planning, philosophy and logic", Journal of the Town Planning Institute, vol. 56, nº9, pp.389-391
- HAJER, Maarten A. (1989) City Politics, Avebury, Aldershot

- HALL, Peter (1981) Great Planning Disasters, Penguin Books, Londres
- (1982) "The new political geography: seven years on", Political Geography Quarterly, Vol. 1, n°1, January, pp.65-76
  - (1986) "The geographer and prescriptive", in P.T.Kivell e J.T. Coppock, Geography- Planning and Policy Making, Geo Books, Norwich, pp.45-54
- HAM, C; HILL, M. (1984) The Policy Process in the Modern Capitalist State, Harvester Wheatsheaf, New York
- HAMBLETON, Robin (1978) Policy Planning and Local Government, Hutchinson, Londres
- HARVEY, D. (1979) Social Justice and the City, Edward Arnold, Londres
- HAYWARD, Jack; WATSON, Michael (Eds.)(1975) Planning, Politics and Public Policy, Cambridge University Press, Cambridge
- HEALEY, Patsy (1987) "The Future of Local Planning and Development Control", Planning out look, vol. 30, n°1, pp. 30-40
- HOGGART, Keith (1991) People, Power and Place, Routledge, Londres
- HOOGERWERF, Andries (1990) "Politique et temps: les conséquences des perspectives temporelles sur les contenus, les processus et les effets des politiques publiques", Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 56, n°4, pp. 805- 830
- JACQUES, Michel (1988) Géographie et Gestion Spatiale - un regard sur l'aménagement du territoire vaudois, Press Centrales, Lausanne
- JOHNSTON, R.J. (1979) Political, Electoral and Spatial Systems, Clarendon Press, Oxford
- (1980) "Political geography without politics", Progress in Human Geography, 4(3), pp. 439-46
  - (1982) Geography and the State: an essay in political Geography, Macmillan Press, Londres
  - (1990) "Economic and social policy implementation and output: an exploration of two contrasting geographies", in Kodras, Janet E.; Jones III, John P. (eds) Geographic Dimensions of United States Social Policy, Edward Arnold, Londres, pp.37-58
- JAE/DORSCH CONSULT (1973) Transportation Study Of The Lisbon Region, Lisboa



- KARTEZ, J.; LINDELL, M. (1987) "Planning for Uncertainty", Journal of the American Planning Association, n° 4, pp.487-498
- KIRBY, Andrew (1989) "Tiempo, espacio y acción colectiva: espacio político/geografía política", Documents d'Anàlisi Geogràfica, 15, pp. 67-88
- KIVELL, P.T.; COPPOCK, J.T.(Eds.) (1986) Geography Planning and Policy Making, Geo Books, Norwich
- KIVELL, P.T. (1986) "Geography, planning and policy making", in Kivell, P.T. e J.T. Coppock, Geography - Planning and Policy Making, Geo Books, Norwich, pp. 7-23
- (1986) "Land reclamation: decision making in a constrained context", in Kivell, P.T. e J.T. Coppock, Geography - Planning and Policy Making, Geo Books, Norwich, pp.141-163
- KODRAS, Janet E.; JONES, III, John P. (Eds.) (1990) Geographic Dimensions of United States Social Policy, Edward Arnold, Londres
- KODRAS, Janet E.; JONES, III, John P. (1990) "The state, social policy and geography", in Kodras, Janet E.; Jones III, John P. (eds) Geographic Dimensions of United States Social Policy, Edward Arnold,Londres, pp.17-36
- LOJKINE, Jean (1981) O estado capitalista e a questão urbana, Martins Fontes, São Paulo
- JULIEN, Jean-Jacques (1989) Decider la Ville, Chotard et Associés Éditeurs, Paris
- KLEIN, J-L.(1991) "Les limites de la régulation : crise de l'Etat-nation et gestion de local", in Jacques Lévy (Dir.) Géographie du Politique, pp.77-84
- LACAZE, Jean-Paul (1989) "L'urbanisme existe, je l'ai rencontré au côté du pouvoir", Les Annales de la Recherche Urbaine, n°44-45, pp. 33-39
- LACOSTE, Yves (Dir.) (1986) Géopolitique des régions françaises, Fayard, Paris
- LADRIÈRE, J. (1979) "Les Groupes de Pression", in Actes du Coloqqe Jean Meynaud: Le système de la décision politique, CRISP, Bruxelles
- LEMAITRE, Pierre (1981) La Décision, Éditions d'Organisation, Paris
- LESOURNE, Jacques (1983) "De la réflexion à l'action", Futuribles, n°72, pp. 79-89
- LEVIN, P.H. (1976) Government and Planning Process, George Allen & Unwin Ltd, Londres

- LÉVY, Jacques (Dir.) (1991) Géographies du Politique, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris
- LIMOUZIN, Pierre (1988) Les Communes et l'Aménagement du Territoire, Sedes, Paris
- LOBO, Margarida (1987) " Antecedentes de planeamento na área Metropolitana de Lisboa", in " I Seminário Internacional Área Metropolitana de Lisboa Que Futuro?, DGPR-FCSH-UNL/INIC/JNICT, Lisboa, pp. 143-149
- (1993) Duas Décadas de Planos de Urbanização em Portugal (1934-1954), [Dissertação de Doutoramento], Lisboa, UTL
- LOBO, Margarida; PORTAS, Nuno (1970) "Níveis urbanísticos no subúrbio de Lisboa-Cidade", Informação Social, nº19, pp.54-76
- LOW, Nicholas (1991) Planning, Politics and the State, Unwin Hyman, Londres
- MACHADO, J. Pinto (1960) Planos Regionais e Planeamento Territorial, MOP/DGSU, Lisboa
- MARCH, J.G.; SIMON, H. (1958) Organizations, Wiley, New York
- MARQUES, P. de Serpa Pinto (1940) "A estrada marginal e a auto-estrada. Elementos fundamentais da rede da Costa do Sol", Boletim da Ordem dos Engenheiros, nº48, Dezembro, pp.507-542
- MASSER, Ian (1980) "The Limits to Planning", Town Planning Review, 51, 1, pp.39-49
- MATHER, A.S. (1986) Land Use, Longman, Londres
- MCLOUGHLIN, J. B. (1969) Urban and Regional Planning: A Systems Approach, Faber and Faber, Londres
- (1975) Control & Urban Planning, Faber and Faber, Londres
- MENDES, M. Clara (1990) O Planeamento Urbano na Comunidade Europeia - Evolução e Tendências, Dom Quixote, Lisboa
- MENÉNDEZ, Aurelio (1986) "Instituciones y Planeamiento: La Controversia sobre las Autopistas en Boston, Toronto y Londres", Ciudad y Territorio, nº70, pp. 27-43
- MENY, Yves; THOENIG, J-C (1989) Politiques Publiques, PUF, Paris
- MERLIN, Pierre (1988) Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement, PUF, Paris



- MEYERSON, Martin; BANFIELD, Edward (1955) Politics, Planning & the Public Interest, The Free Press, New York
- MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL E DO AMBIENTE (1975) Auto-Estradas, MESA/SEOP, Lisboa, Policopiado
- MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS (1981a) Auto-Estrada Estádio Nacional-Cascais - Relatório da Comissão Interministerial, Abril, MHOP, Lisboa, Policopiado
- (1981b) Auto-Estrada Estádio Nacional-Cascais - Relatório Adicional - Despacho Ministerial de 22.4.1981, Julho, MHOP, Lisboa, Policopiado
- MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS (1948) "Urbanização da Costa do Sol", *in* Quinze Anos de Obras Públicas 1932-1947, Vol.IV, MOP, Lisboa.
- (1964) Plano Director da Região de Lisboa, Ante-plano (Vol. I, II A/B, Vol.III, Vol. IV)
- (1965) Comissão do Plano Director da Região de Lisboa
- MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS (1976) Porquê Auto-Estradas?, MOP/JAE/Gabinete de Estudos e Planeamento, Lisboa, Policopiado
- MIRÓ, M.; TULLA, A. (1986) "L'Impacte del Túnel i Autovia de Vallvidrera en el Terroitori: un exemple de geografia aplicada", Documents d'Anàlisi Geogràfica, 8-9, pp. 39-70
- MONTEZ, Paulino (1935) A Estética de Lisboa, Edição do Autor, Lisboa
- (1978) Praias da Costa do Sol, Ed. do Autor, Lisboa
- MONTGOMERY, J.; THORNLEY, A. (Eds.) (1990) Radical Planning Initiatives, Gower, Aldershot
- MUIR, Richard (1975) Modern Political Geography, Macmillan Press, Londres
- MUIR, Richard; PADDISON, Ronan (1981) Politics, Geography and Behaviour, Methuen, Londres
- NAEGEL, Paul (1987) Face à la décision: que faire?, Éditions Hommes et Techniques, Paris
- NEVES, Coimbra (1986) Planeamento urbanístico no município de Cascais", Sociedade e Território, Ano 2, nº5, pp. 35-44.
- NOGUEIRA, Franco (1977) Salazar - Os tempos áureos (1928-1936) - Vol. II, Atlântica Editora, Coimbra

- NOSTY, B. Diaz (1975) El "Affaire " de las Autopistas, Zero, Madrid
- OLSON, Manuir (1971) The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge
- O'RIORDAN, T. (1986) "Halvergate: anatomy of a decision", in P.T.Kivell e J.T.Coppock (Ed.), Geography - Planning and Policy Making, Geo Books, Norwich, pp.189-225
- OSSENBRUGGE, Jurgen (1984) "Socio-spatial relations between local state, collective identity and conflit behaviour", in Peter Taylor e John House (Eds.) Political Geography - Recent Advances and Future Directions, pp.65-80
- PACIONE, Michel(Ed.) (1985) Progress in Political Geography, Croom Helm, Beckenham
- PADDISON, Ronan (1983) The Fragmented State, Basil Blackwell, Oxford
- PEREIRA, Margarida (1986) Urbanização e Planeamento na Periferia de Lisboa, Lisboa, DGPR-FCSH-UNL/INIC
- (1987) "Intervenções Autárquicas em Contexto Metropolitano", in I Seminário Internacional Área Metropolitana de Lisboa Que Futuro?, DGPR-FCSH-UNL/INIC/JNICT, Lisboa, pp.173-181
- (1991) "Geopolítica Regional e Ordenamento do Território", in Actas do I Congresso da Geografia Portuguesa, APG, Lisboa, pp. 217-229
- PEREIRA, Teresa Craveiro (1990) "O Plano-Processo no Planeamento Estratégico", Sociedade e Território, nº12, pp.11-25
- PORTAS, Nuno; GAGO, Serras (1980) "Some Preliminary Notes on the State in Contemporary Portugal", in Richard Scase (Ed.) The State in Western Europe, pp. 230-240
- PORTAS, Paulo; VALENTE, V. Pulido (1990) "O primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal", Análise Social, vol. XXV (107), pp. 333-349
- PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY (1973) Implementation, University of California Press, Berkeley
- PRÉTECEILLE, E.(1974)"La planification urbaine. Les contradictions de l'urbanisation capitaliste", Economie et Politique, 236, Março, pp.94-114
- PRÉVÉLAKIS, G. (1991) "La Géographie et le Renouveau de l'Aménagement", Cahiers du CREPIF, nº35, pp.9-20
- Progress in Planning (1994) Vol. 42, pp.1-97,



- RAFFESTIN, Claude (1980) Pour une géographie du pouvoir, Litec, Paris
- RANGEON, François (1986) L'Ideologie de l'Interêt Général, Economica, Paris
- RATCLIFFE, John (1981) An Introduction to Town and Country Planning, Hutchinson, Londres
- RENARD, Vicent (1980) Plans d'urbanisme et justice foncière, PUF, Paris
- Revista Municipal (1944) " Número especial dedicado à memória do Engº Duarte Pacheco", CML, nº7
- REYNOLDS, David R. (1981) "The geography of social choice", in A.d. Burnett e P.J. Taylor (Eds), Political Studies from Spatial Perspectives, pp. 91-182
- RIDER, Robert (1986) "Planning as a multicentric process", Town and Planning Review, 57, 2, pp.159-173
- RIDLEY, F.F.(1992) "Regulating the Private Interests of Public Officials", Public Policy and Administration, volume 7, nº2, pp. 61-69
- RIOU-BARTHE, Claudine (1973) "Autoroutes et Banlieues Nouvelles: le cas d'Upper Merion (Philadelphie)", L'Espace Géographique, nº2, pp.95-106
- ROBIRA, Rosa Tello (1990) Las Tendencias del Urbanismo en Espanã de los 80: una nueva ciudad? un nuevo urbanismo? [Dissertação de Doutoramento], Universidade de Barcelona, Barcelona
- ROBINSON, (1972) Decision-Making in Urban Planning, Sage Publications, Londres
- ROCHEFOUCAULD, Bernard de la (1982) L'abondance foncière, Dunod, Paris
- RONAI, Simon (1991) "Concurrence de Pouvoirs en Ile-de-France", Hérodote, nº62, pp.101-114
- ROTHBLATT, D. (1978) "Multiple Advocacy: An Approach to Metropolitan Planning", Journal of the American Planning Association, nº 2, pp.193-199
- RUIVO, Fernando (1991) "Um Estado Labiríntico: A Propósito das relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal", Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 33, pp. 189-200
- SABATIER, P.; MAXMANIAN, D. (1980)"The implementation of public policy: a framework for analysis", Policy Studies Journal, 8, nº4 (Summer - special issue nº2), pp. 538-559
- SACK, Robert D. (1981) "Territorial bases of power", in A. D. Burntt e P.J. Taylor (Ed.) Political Studies from spatial perspectives, pp.53-71

- SALGUEIRO, Teresa Barata (1971) A rede de transportes colectivos na aglomeração de Lisboa, CEG/INIC, Lisboa
- (1992) A Cidade em Portugal, Afrontamento, Porto
- SANGUIN, André-Louis (1977) La Géographie Politique, PUF, Paris
- SANTOS, Boaventura de S. (1982) "O Estado, o Direito e a Questão Urbana", Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 9, pp. 9-86
- (1990) Estado e a Sociedade em Portugal (1974-88), Afrontamento, Porto
- SCASE, Richard (Ed.) (1980) The State in Western Europe, St.Martin's Press, New York
- SCOTT, A. J.; ROWEIS, S.T. (1977) "Urban Planning in Theory and Practice: a reappraisal", Environment and Planning A, nº10, pp.1097-1119
- SILVA, Carlos Nunes (1987) Planeamento municipal e a organização do espaço em Lisboa 1926-1974, CEG/INIC, Lisboa
- SILVA, Raquel Henriques (1988) "A Arquitectura de Veraneio em S. João do Estoril, Parede e Carcavelos, 1890-1930", Arquivo de Cascais, nº 7, pp.93-174.
- (1991) "Estoril - Estação Marítima, Climática, Thermal e Sportiva -As etapas de um projecto:1914-1932", Arquivo de Cascais, nº 10, pp.41-59
- SILVA, Rui Azevedo; GAIO, Carlos Morais (1988) "Modelos de organização de serviços municipais - o enquadramento da área de urbanismo", Sociedade e Território, nº6, Janeiro, pp.100-112
- SMITH, T.B. (1973) "The policy implementation process", Policy Sciences, 4, pp.197-209
- SOEIRO de BRITO, Raquel (1976) Lisboa Esboço Geográfico, Separata do Boletim Cultural da Junta Distrital de Lisboa, nº82, Lisboa
- TAYLOR, Peter (1984) "Introduction:geographical scale and political geography", in Peter Taylor e John House (Eds.) Political Geography: Recent Advances and Future Directions, Croom Helm, Londres, pp. 1-7
- TAYLOR, Peter (1985) Political Geography, Longman, Londres
- TAYLOR, Peter; HOUSE, John (Eds.)(1984) Political Geography - Recent Advances and Future Directions, Croom Helm, Londres
- TÉQUENEAU, Pol (1991)"Les territoires après la décentralisation: le dessous des cartes", Hérodote, nº62, pp. 44-63



- THOENIG, J.-C. (1985) - Les Politiques Publiques, PUF, Paris
- TRIGAL, L. López (1990) "Problemas Urbanos en Las Areas Metropolitanas", Estudios Territoriales, nº 33, pp. 121-145
- URIO, Paolo (1984) Le Rôle Politique de l'Administration Publique, L.E.P., Lausanne
- VALENTE PEREIRA, Luz (1985) "A 5ª Conferência de IUR da CEE/ONU; sua Importância para a Transformação do Planeamento em Portugal", Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa, Série 103ª, nºs 1-6, pp.129-140
- VAN METER, D.S.; VAN HORN, C.E. (1975)"The policy implementation process: a conceptual framework", Administration and Society, 6, nº4, February, pp.445-488
- WACHTER, S. (Dir.) (1989) Politiques Publiques et Territoires, Éditions L'Harmattan, Paris
- WILLIAMS, O. (1971) Metropolitan Political Analysis, The Free Press, New York
- WILLIAMS, W. (1975) "Implementation analysis and assessment", Policy Analysis, 1, pp.531-566
- WOLMAN, H.; GOLDSMITH (1992) Urban Politics and Policy, Blackell, Oxford

## ÍNDICE DE FIGURAS

- Fig. 1 O funcionamento do sistema político, segundo Easton
- Fig. 2 As dimensões do processo político urbano segundo Giddens
- Fig. 3 Etapas da construção da política urbana
- Fig. 4 Território Político: o Modelo Proposto
- Fig. 5 Estimativa de evolução do TMDA nos troços das auto-estradas concessionadas (Previsão Brisa, 1972)
- Fig. 6 A Costa do Sol na periferia de Lisboa
- Fig. 7 Densidade da população nos Municípios da Costa do Sol, por freguesias (anos de 1940, 1960, 1970 e 1991)
- Fig. 8 População por lugares nos Municípios da Costa do Sol (anos de 1940, 1960, 1970 e 1991)
- Fig. 9 Proposta de distribuição da população na Região de Lisboa (1936)
- Fig. 10 Organização do território da Costa do Sol (1936)
- Fig. 11 Plano de Urbanização da Costa do Sol - Cascais (1948)
- Fig. 12 Plano de Urbanização da Costa do Sol - Oeiras (1948)
- Fig. 13 A Costa do Sol no Plano Regional (1964): usos existentes e propostos
- Fig. 14 Orgânica para o Gabinete do Plano proposta por Agache
- Fig. 15 O Gabinete do Plano da Costa do Sol - estrutura orgânica
- Fig. 16 PUCS - procedimentos de alteração ao Plano admitidos no regulamento
- Fig. 17 Peso das "comparticipações" financeiras do Governo nas obras municipais (1932-1952)
- Fig. 18 Investimento municipal *per capita* em alguns concelhos (1932 -1952)
- Fig. 19 Costa do Sol: a rede viária no Plano Director de Agache (1936)
- Fig. 20 Costa do Sol: as infra-estruturas viárias no Plano Director da Região de Lisboa (1964)
- Fig. 21 Costa do Sol: a auto-estrada de Cascais e sua articulação com as outras vias regionais
- Fig. 22 Região de Lisboa: rede rodoviária viária proposta em 1945
- Fig. 23 A rede rodoviária no plano regional de Lisboa (1964)
- Fig. 24 Projectos viários da AML-N avaliados no estudo da Dorsch Consult (Anos 70)
- Fig. 25 Oeiras - a primeira grande pretensão de urbanização à margem do plano (1941)
- Fig. 26 Processo formal de licenciamento de obras particulares de acordo com o regulamento do PUCS
- Fig. 27 Processo formal de licenciamento de obras particulares não conformes com o regulamento do PUCS (antes de 1965)
- Fig. 28 Processo formal de licenciamento de obras particulares não conformes com o regulamento do PUCS (depois de 1965)
- Fig. 29 Entidades envolvidas na implementação do Plano de Urbanização da Costa do Sol
- Fig. 30 Acessos Rodoviários a Lisboa - 1ª prioridade (1987)
- Fig. 31 Evolução do TMD na Marginal e na auto-estrada da Costa do Sol
- Fig. 32 Estrutura de decisão envolvida na concessão da rede de auto-estradas (1972)
- Fig. 33 Estrutura de decisão envolvida na suspensão da AE de Cascais (1974)
- Fig. 34 Estrutura de decisão envolvida no adiamento da AE de Cascais (1981)
- Fig. 35 Estrutura de decisão que determina a conclusão da AE de Cascais (1987)
- Fig. 36 Agrupamento das entidades segundo a importância dada aos problemas (1981)
- Fig. 37 Agrupamento das entidades segundo a importância dada aos objectivos (1981)



Fig. 38 Agrupamento das entidades segundo as soluções preconizadas (1981)

Fig. 39 Evolução da previsão do tráfego gerado em cada nó da auto-estrada de Cascais

## ÍNDICE DE QUADROS

- Quadro 1 Previsões do crescimento da população na Região de Lisboa (1936-1946) e sua repartição espacial
- Quadro 2 Plano Agache (1936): alguns indicadores urbanísticos
- Quadro 3 PUCS - População prevista nos Planos de Urbanização de 1946
- Quadro 4 População prevista para os grupos de aglomerados da Costa do Sol - evolução das propostas
- Quadro 5 PDRL: População prevista para o território da Costa do Sol (1964)
- Quadro 6 Quantificação da expansão proposta para os aglomerados rurais do (Concelho de Oeiras)
- Quadro 7 Quantificação da expansão proposta para alguns aglomerados rurais do (Concelho de Cascais)
- Quadro 8 Planos camarários de alteração ao PUCS (exemplos)
- Quadro 9 Costa do Sol - Taxas de mais-valias - Doutrina aprovada por Sua Excelência o Ministro por despacho de 18 de Fevereiro de 1943
- Quadro 10 Rede de auto-estradas a concessionar na Região de Lisboa segundo os concursos de concessão
- Quadro 11 Tipo de promoção urbana: variáveis de caracterização
- Quadro 12 "Plano de Urbanização da Marinha" (1956): usos propostos
- Quadro 13 Concelho de Oeiras: acréscimos populacionais aprovados relativamente aos planos em vigor na área do PUCS (exemplos)
- Quadro 14 A actuação das entidades públicas no processo negocial
- Quadro 15 A actuação dos promotores privados no processo negocial
- Quadro 16 Repartição do capital social da Brisa pelos diferentes accionistas em 1972-1974
- Quadro 17 Propostas da Comissão de Acompanhamento do Estudo de Impacte Ambiental para a minimização dos efeitos negativos da AE de Cascais





ANEXOS

## I - Quadros de caracterização da Costa do Sol



Anexo A I-1 - Variação do acréscimo médio anual nos Municípios da Costa do Sol,  
por freguesias

	Var. 40/50	Var. 50/60	Var. 60/70	Var. 70/81	Var. 81/91
<b>OEIRAS</b>	<b>2.08</b>	<b>3.13</b>	<b>3.78</b>	<b>7.42</b>	<b>0.13</b>
Barcarena	0.03	2.69	3.17	8.12	0.56
Carnaxide	0.03	3.46	3.04	6.79	0.15
Oeiras	0.02	0.87	7.48	10.03	0.72
Paço d'Árcos	0.00	4.37	2.85	5.29	-1.54
<b>CASCAIS</b>	<b>0.04</b>	<b>3.54</b>	<b>4.49</b>	<b>3.93</b>	<b>0.73</b>
Alcabideche	0.06	2.98	3.06	3.64	0.16
Carcavelos	0.01	9.14	3.73	5.48	3.61
Cascais	0.02	2.38	4.50	3.22	-0.75
Estoril	0.03	4.10	3.27	4.21	-0.15
Parede	-	-	4.42	3.37	0.28
S. D. Rana	0.04	-4.04	8.10	4.47	2.08

Fonte: INE, Censos da População

Anexo AI-2 - Estrutura do emprego na Área Metropolitana de Lisboa Norte  
(1973/74)

Sector geográficos	População (H)	Pop. activa no terciário	Emprego			Emprego total (E)	E/H	Emp.III/P op.activa III
			I	II	III			
V.F. Xira	134700	22000	3700 4,9	45700 60,6	26000 34,5	75400 10,5	0,56	1,18
Loures	189300	33500	9900 28,1	11300 32,1	14000 39,8	35200 4,9	0,19	0,42
Sintra	305400	70700	5400 7,1	39400 51,8	31200 41,1	76000 10,5	0,25	0,44
Cascais	221900	63200	3000 5,0	22100 36,8	35000 58,2	60100 8,3	0,27	0,55
Lisboa	847900	272800	4100 0,9	101900 21,4	368800 77,7	474800 65,8	0,56	1,35
Corôas								
Algés	58900	17400	400 3,4	5900 50,0	5500 46,6	11800 19,6	0,2	0,32
Oeiras	97500	28200	1400 5,6	8600 34,3	15100 60,1	25100 41,8	0,26	0,54
Cascais	65500	17600	1200 5,2	7600 32,7	14400 62,1	23200 38,6	0,35	0,82

Fonte: ETRL (1980) Relatório de Síntese, Vol.I, p.2.67 e p. 2.68 (adaptado).

Anexo AI-3 - Taxa de dependência fase ao emprego nos Municípios da Costa do Sol (%)

	Cascais			Oeiras		
	Pop. resid. empregada	Pop. resid. emp. e que exerce prof. Cascais	%	Pop. resid. empregada	Pop. resid. emp. e que exerce prof. Oeiras	%
1981	58021	32851	43	63387	21537	66
1991	68256	31402	42	68289	24527	64

Fonte: INE, Censo de 1981 e 1991

Anexo AI - 4 - Estrutura do emprego nos Municípios de Cascais e Oeiras (1991)

Sectores de actividade económica	Cascais		Oeiras	
	Nº	%	Nº	%
Primário	374	0,7	193	0,5
Secundário	14528	30,0	12049	28,3
Terciário	35323	70,3	30291	71,2
Total	50225	100,0	42533	100,0

Fonte: INE, Censo de 1991

Esta quantificação considerou os postos de trabalho ocupados por residentes em Oeiras e residentes nos restantes concelhos dos distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal que exercem profissão em Oeiras.

Anexo AI - 5 - Repartição modal TI/TP nos sectores regionais norte (valores diários)\*

Sectores	Tipo de viagens			Taxa de motorização (Veic./1000 hab.)
	Região/Região		Reg./Lisboa	
	Intersector	Entre Sectores		
V.F. Xira	53/47 (62500)	53/47 (26250)	50/50 (89000)	138
Loures	50/50 (48050)	56/44 (31700)	50/50 (119000)	124
Sintra	56/44 (127200)	64/36 (47300)	43/57 (219000)	135
Cascais	57/43 (149850)	59/41 (46450)	51/49 (175000)	177

\* O Valor entre parêntesis representa o número de viagens diárias totais (TI+TP)

Fonte: ETRL (1980) Relatório de Síntese, Vol.I, p. 3.38



Anexo A I-6- Viagens por zona da Região (valores diários)

Zona	Intrazona	Só origem ou destino na zona			Total "Produção" de viagens
		Tipo	Tipo Região/Região		
		R/L	Intrasectores	Entre sectores	
Algés	16000 15	68000 64	12000 11	11000 10	107000 100
Oeiras	42000 26	69000 43	30000 19	20000 12	161000 100
Cascais	60000 43	39000 28	24000 17	16000 12	139000 100

Fonte: ETRL (1980) Relatório Síntese, Vol.I, p. 3.29.

Anexo AI-7- Tráfego total diário de passageiros que entram em Lisboa, por corredor de acesso: 1990 (milhares de pessoas)

Sector de origem	TI		TP		Total		Rep. Modal (%)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	TI	TP
V.F.Xira	62.4	21.5	47.8	19.3	110.2	20.5	56,5	43,4
Loures	65.8	22.7	42.0	16.9	107.8	20.0	61.0	39.0
Sintra	82.0	28.3	92.0	37.2	174.0	32.3	47.1	52.9
Cascais	80.0	27.5	66.0	26.6	146.0	27.2	54.8	45.2
Total	290.2	100	247.8	100	538.0	100	53.9	46.1

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa - Plano Director Municipal - Relatório Sectorial de Transportes - Parte II, Março de 1993, p. 57 (adaptado)

II - Estudos, Ante-Planos e Planos elaborados pela Câmara Municipal de Cascais, considerados na investigação



Elaborados entre 1948 e 1974

ANO	DESIGNAÇÃO	APRECIACÃO	Nº DE REGISTO
1956	Plano Director do Concelho de Cascais	Não aprovado	P 1275 CS
1954	Arranjo urbanístico da Povoação de Tires	Recusado	P 847 CS
1956	Arranjo urbanístico da Zona comp. entre a estrada da Malveira e a Rua Joaquim Ereira - Cascais (Bº Assunção)		P 1692 CS
1957	Ante-Plano de Urbanização da Galiza e Alapraia	Recusado	
1957	Ante-Plano de Urbanização de Sassoeiros	Aprovado	P 1505 CS
1958	PGU da Malveira da Serra e Janes	Não aprovado	PGU 11.05.01/333
1958	Ante-Plano de Urbanização do Arneiro	Aprovado	
1958	Estudo de Urbanização a Poente da Ribeira dos Mochos	Não aprov. *	P 1953 CS
1958	Plano Parcial da Galiza		P 1923 CS
1959	Ante-Plano da Madorna	Aprovado	PGU 11.05.05/126
1959	Plano de Urbanização de Alcabideche	Aprov. c/ cond.	PU 11.05.01/117
1961	Plano Geral de Urbanização de Areia	Aprovado	PGU 11.05.03/322
1961	Plano Geral de Urbanização do Alto do Moínho Velho	Aprovado	PGU 11.05.03/321
1961	Ante-Plano do Murtal	Aprovado	PGU 11.05.05/125
1961	Zonamento Geral de Trajouce e Abóboda	Aprovado	PGU 11.05.06/294
1961	Estudo Geral do Zonamento da Povoação da Charneca	Aprov. c/ cond.	PU 11.05.01/116
1961	Estudo de Urbanização Parcial de Sassoeiros-Carcavelos	Aprovado	
1961	Plano de Urbanização de Birre	Aprov. c/ cond.	PGU 11.05.03/292
1961	Estudo de Urbanização Parcial de Sassoeiros	Aprovado	
1961	Estudo do Zonamento Geral das Povoações de Murches e Aldeia do Juzo	Aprovado	
1962	Estudo da zona entre S. João do Estoril e S. Pedro - Marginal - Galiza e Alapraia		
1962	Estudo do Outeiro de Polima - Perímetro de expansão		
1962	Zonamento e perímetro de Matos Cheirinhos		
1962	Ante-Plano de Urbanização de Galiza-Alapraia	Aprov. c/ cond.	PGU 11.05.04/275
1962	Perímetro e zonamento de Outeiro de Polima	Aprovado	PGU 11.05.06/293
1962	Urbanização Parcial da Rebelva		P 2361CS
1962	Urbanização de S. Domingos de Rana - perímetro de expansão e zonamento		
1963	Estudo do perímetro de expansão e zonamento da Madorna	Aprovado	
1963	Estudo do Perímetro de Expansão do Cobre, Pampilheira e Bº Santana	Aprovado	
1963	Perímetro de Expansão e Zonamento do Murtal	Aprovado	
1963	Urbanização do Alto do Moínho Velho - Outeiro da Vela	Aprovado	
1963	Estudo de Expansão de Bicesse, Pau Gordo e Martinha	Não aprov.	
1964	Plano de Urbanização de Tires	Aprov. c/ cond.	PGU 11.05.06/292
1964	Estudo do perímetro e zonamento de Rana e Zambujal	Não aprov.	PGU 11.05.06/291
1964	Plano de Urbanização da Torre e Bº do Rosário	Aprov. c/ cond.	PGU 11.05.03/319
1964	Alvide e Abuxarda - Perímetro de Expansão e Zonamento		
1964	Estudo da zona a sul da linha férrea entre a Parede e Carcavelos (Qtº do Junqueiro)	Aprovado	PGU 11.05/8
1965	Estudo do perímetro de expansão e zonamento da povoação do Cabreiro (a poente de Alcabideche)	Aprovado	
1966	Estudo Urbanístico do Centro Administrativo de Cascais	Aprovado	
1966	Zonamento da área a norte da linha férrea entre a Parede e Carcavelos	Aprovado	PGU 11.05/9
1971	Perímetro e zonamento de Talaíde	Aprovado	PGU 11.05.06/295

1972	Estudo da Zona entre S. Pedro e S. João do Estoril-Estrada Marginal-Galiza	Arquivado	PGU 11.05.04/277
1972	PGU de Arneiro Sassoeiros		

\* Foi apresentado um segundo estudo em 1959, (aprov. condicionada) e outro em 1962 (aprovado).

Fonte: Antigo arquivo da Costa do Sol/DGSU (actualmente na CCRLVT)

Elaborados entre 1974 e 1989

ANO	DESIGNAÇÃO	APRECIAÇÃO	Nº DE REGISTO
1976	Ante-Plano de Urbanização de Atrozela	Não aprov.	PU 11.05.01/204
1977	Plano de Emergência de Cascais		
1977	Estudo de Reestruturação da Galiza	Aprovado	PGU 11.05.04/278
1978	Estudo de Restruturação de Cobre, Pampilheira e Bº Santana	Aprovado	PGU 11.05.03/323
1979	PGU de Alcabideche	Não aprov.	PU 11.05.01/117
1979	PP de Checlos - Coop. de Habitação Económica	Aprovado	PP 11.05.06/169
1981	PP da Checla- Estoril-Alapraia (Coop. Hab. Econ.)	Aprovado	PP 11.05.04/34
1980	PGU da Charneca	Não aprov.	PP 11.05.01/116
1980	PGU de S. Domingos de Rana	Arquivado	PGU 11.05.06/66
1980	PGU do Zambujal	Revisão	PGU 11.05.06/67
1980	PGU de Carrascal de Alvide	Não aprov.	PU 11.05.01/129
1980	PGU de Matarraque	Pendente CMC	PGU 11.05.06/68
1981	Plano de Pormenor de Alvide Sul	Não aprov.	PP 11.05.01/113
1982	Plano Director Municipal	Não aprov.	
1982	PP do Estudo de Ampliação do Perímetro de Trajouce	Pendente	PP 11.05.06/50
1982	PP de Matos Cheirinhos	Arquivado	PP 11.05.06/97
1985	PP da zona da Guia	Aprov. c / cond.	PP 11.05.03/261
1985	PP de Chesol	Aprovado	PP 11.05.06/194

Fonte: Antigo arquivo da Costa do Sol/DGSU (actualmente na CCRLVT)



III - Estudos, Ante-Planos e Planos apresentados pela Câmara Municipal de Oeiras,  
considerados na investigação

## Elaborados entre 1948 e 1974

ANO	NOME	APRECIACÃO	Nº DE REGISTO
1955	PGU de Linda-a-Velha		
1958	Plano de Urbanização de Linda-a-Velha (zona sudoeste)		
1958	Estudo Prévio de Urbanização de Paço d'Arcos (Arq. Falcão e Cunha)	Aprovado	
1960	Plano de Urbanização do Vale de Algés		
1961	Plano Parcelar de Paço d'Arcos - zona Marginal (Arq. Fernando Santos)	Aprovado	P 1 303 CS
1962	PGU dos aglomerados rurais no concelho de Oeiras	Aprovado	
1963	Ante-Plano de Urbanização de Carnaxide		OCP 820/63
1969	Urbanização entre Paço d'Arcos e Oeiras (a N da linha férrea)		P 5 030 CS
1972	Ante-Plano Director Sectorial do Concelho de Oeiras*		

Fonte: Antigo arquivo da Costa do Sol/DGSU (actualmente na CCRVLT)

\* Plano elaborado pela GEFEL, que nos permitiu a sua consulta.

## Elaborados entre 1974 e 1989

ANO	DESIGNAÇÃO	APRECIACÃO
1980	Plano do Vale de Algés	Aprovado
1981	Plano de Pormenor do Alto de Santa Catarina	Aprovado
1987	Plano do Parque Urbano da Serra de Carnaxide	Aprovado
1987	Plano Director Municipal - Programa Base	Aprovado

Fonte: CMO



IV - Loteamentos e pedidos de construção que apoiaram a análise da gestão urbanística na Costa do Sol

## Loteamentos e pedidos de construção iniciados até 1948

DESIGNAÇÃO DO PROCESSO	Nº DE REGISTO
Expansão de Laveiras/Caxias	OCP 63/37
Bairro de São Mateus - Alto do Dafundo	OCP 214/39
Plano de Arruamentos de Santo António de Tercena - Barcarena	OCP 362/46
Quinta Grande - Nova Oeiras	OCP 67/42 P 563 CS
Urbanização da Zona a norte de Algés e Dafundo	OCP 238/47
Moradias em Linda-a-Velha	OCP 136/49
Expansão para Linda-a-Velha(1949)	P 165 CS

## Loteamentos e pedidos de construção iniciados entre 1949 a 1958

DESIGNAÇÃO DO PROCESSO	Nº DE REGISTO
Parque dos Anjos (Algés)	OCP 778/54
Moradias no Alto de Santo Amaro (Oeiras)	OCP 751/54
Construção de moradia pela Sociedade de Fomento Imobiliário	OCP 733/54
Construção de moradia pela Sociedade Nacional de Habitações Económicas	OCP 1 323/56
Construção de moradia pela Sociedade Nacional de Fomento Imobiliário	OCP 1 250/56
Quinta dos Cedros (Linda-a-Velha)	P 1506 CS
Moradias no Alto de Paço d'Arcos	OCP 2/55
Quinta do Junqueiro (1953) (antecedentes nos anos 40)	P 103 CS
Quinta dos Lombos (Carcavelos) - 1942	
Quinta Nova (Carcavelos)	P 2 074 CS
Quinta da Marinha - 1956	
Ante-Projecto de um estabelecimento hoteleiro no restaurante Mónaco, na estrada Marginal de Caxias	P 1 748 CS



Loteamentos e pedidos de construção iniciados entre 1959 e 1974

DESIGNAÇÃO DO PROCESSO	Nº DE REGISTO
Vale de Algés	P 2 461 CS
Carnaxide (Solátia)	OCP 338/61; OCP 1 084/62; OCP 820/63; P 2 801 CS
Quinta do Meireles (Paço d'Arcos)	OCP 1 200/62; P 718 CS (antecedentes OCP 1 046/59)
Urbanização Parcial da Rebelva (1962)	P 3081 CS
Rádio Clube Português (1963) (Paredes)	P 3 381 CS
Parque Dr. Augusto de Castro (Urbilar) (Oeiras)	P 3 554 CS
Parque Oceano - SPOC (Santo Amaro de Oeiras) (antecedentes em 1963)	OCP 1 075/66; OCP 1 911/69
Urbanização da Mata de São Mateus -Dafundo - (1969)	P 5099 CS
Expansão em Linda-a-Velha	OCP 1 389/68
Bairro Comendador Joaquim Matias (J. Pimenta) (Paço d'Arcos)	OCP 2 586/69; P 5 292 CS
Hotel da Barra -Paço d'Arcos (1966)	P 3 665 CS
Tapada do Mocho (Bairro do Ultramar) (Paço d'Arcos)	
Quinta da Terrugem (Paço d'Arcos)	OCP 1 849/68
Figueirinha (Oeiras)	OCP 2 160/69
Quinta das Palmeiras (Oeiras) (com antecedentes)	OCP 1 021/68
Quinta do Marquês (Soguin) (Oeiras)	OCP 506/67; OCP 349/69
Alto da Barra /Medrosa (Oeiras)	OCP 1 414/62; OCP 1 363/81
Urbanização Miratejo (Oeiras)	P 4 629 CS
Moínho das Antas (Oeiras)	P 4 757 CS
Bairro da Federação das Caixas de Previdência (Cascais)	
Quinta dos Sainhos (Carcavelos)	
Quinta dos Lombos (Carcavelos) (1967)	P 4 294 CS
Urbanova - Galiza- S. João do Estoril (1965)	P 3 626 CS
Proposta de Ocupação em S. Pedro do Estoril (nascente) (1967)	CS 4 537
Hotel-Apartamento no Monte Estoril (1971)	P 5486 CS
Hotel-Apartamento no Monte Estoril (1971)	P 5516 CS
Hotel- Apartamento Soterra no Monte Estoril (1971)	P 5486 CS
Hotel-Apartamento no Estoril (Grão-Pará) (1970)	P 5459 CS
Hotel-Apartamento em S. João do Estoril (junto da praia da Azarujinha, na Av. Emília) (1970)	P 5471 CS
Hotel no Monte Estoril - Guilherme Schiess (1973)	P 5936 CS
Autódromo do Estoril (1966)	P 4067 CS
Conjunto balnear na praia de S. João do Estoril (com antecedentes em 1967)	P 4259 CS

Fonte: Antigo arquivo da Costa do Sol/DGSU (P...CS) (actualmente na CCRLVT); Arquivo da Câmara Municipal de Oeiras (OCP)

V - Ministério da Habitação e Obras Públicas - Gabinete do Ministro - Proposta de Resolução do Conselho de Ministros (não publicada)



MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS  
GABINETE DO MINISTRO  
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS

1. O Decreto-Regulamentar nº 5/81, de 23 de Janeiro, alterou o Decreto nº 467/72, de 22 de Novembro, que outorgou à Brisa - Auto-estradas de Portugal, SARL, a concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas estabelecendo na sua Base II o respectivo programa de execução com a indicação para cada lanço, do semestre da sua entrada em serviço.

De acordo com este programa o lanço Estádio Nacional-Cascais deverá ser aberto ao tráfego no 2º semestre de 1982.

2. Esta importante infraestrutura rodoviária que, aliás, aparece prevista, com maior ou menor precisão, em todos os planos quer de urbanização quer puramente rodoviários que, ao longo das últimas décadas, se desenvolveram para a região, constitui uma aspiração dos seus habitantes e uma resposta a necessidades crescentes do tráfego normal e turístico.

Todavia, tendo-se levantado algumas dúvidas sobre as implicações da sua construção, não quis o Governo, dentro do espírito de ampla e desinibida discussão dos problemas que sempre o tem animado, deixar de dialogar com todas as entidades nesta directamente ou indirectamente interessadas. Criou, assim, para o efeito, no âmbito do MHOP, uma comissão que produziu atempadamente um relatório técnico, datado de 13 de Abril, depois complementado por um relatório adicional solicitado pelo respectivo Ministro, o qual foi entregue nos princípios do corrente mês de Julho.

3. Da análise dos dois relatórios no seu conjunto e dos documentos que os integram, pode deduzir-se que não há razões suficientemente fortes para adiar uma vez mais a construção da auto-estrada.

Pelo contrário, para além de resolver problemas importantes de escoamento de tráfego constituindo uma alternativa à estrada marginal que está praticamente saturada e não possui reservas de capacidade, e em complemento significativo do modo de transporte ferroviário, a sua construção ajudará a estabelecer alguma disciplina na ocupação do solo se, a partir dela, como elemento estruturante do ordenamento do território, se souber tirar um partido positivo.

Não pode também deixar de ser pôr em evidência as imensas possibilidades que a auto-estrada oferece para a instituição de um serviço de transportes públicos colectivos eficiente sob a forma de autocarros expresso.

4. Não se trata, assim, de construir a auto-estrada "tout court" mas de, simultaneamente, a complementar com as obras minimamente necessárias para assegurar a difusão do tráfego no tecido viário de Lisboa, cuja estrutura radial é altamente inconveniente, de promover um plano director actualizado que cubra toda a área que vai desde os limites ocidentais de Lisboa, até ao mar a oeste, cobrindo os concelhos de Oeiras, Cascais e Sintra, e de adoptar, desde já e enquanto tal plano se desenvolve, medidas cautelares adequadas em termos urbanísticos.

Para o efeito se conta com a colaboração do Ministério da Qualidade de Vida, através da Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente, cujas preocupações no domínio da defesa do ambiente e da ecologia deverão ser acolhidas, das direcções-gerais próprias do MHOP e MTC e das autarquias mencionadas, estas certamente interessadas em aproveitar esta oportunidade para planear o território da sua jurisdição em moldes adequados à qualidade de vida das populações e às especificidades próprias da região.

5. Pelo que respeita à Câmara Municipal de Lisboa, procurará o Governo, com apoio e auxílio efectivos, atenuar as consequências da estrutura radial das penetrações rodoviárias na cidade,

construindo troços das vias exteriores rigorosamente indispensáveis para assegurar a operacionalidade do sistema viário e desencorajar a convergência para o centro da cidade do tráfego proveniente quer da Costa do Sol, quer das outras penetrações do mesmo quadrante.

6. Se não for tomada agora a decisão de construir a auto-estrada é muito possível que, em futuro não muito longínquo, a ocupação do solo seja de tal ordem que não haverá mais espaço disponível para a sua implantação.

Além disso - é bom não o esquecer - estão reunidas as condições para a sua concretização. Há um projecto técnico de execução, há um concurso já realizado, há financiamento próprio, portanto sem sobrecarga do OGE, e estão feitas, a menos de pequenos ajustamentos, as expropriações até Carcavelos.

7. Subsistem, ainda, algumas dúvidas quanto ao prosseguimento da auto-estrada para além do Estoril. É indeterminação que terá de ser levantada nos estudos que se preconizam e que poderão, eventualmente, recomendar a inflexão no sentido de Sintra.

8. Nestes termos, depois de ponderada análise do problema com base nas informações e dossiers técnicos de que se dispõe, o Conselho de Ministros reunido em ....., delibera o seguinte:

8.1 Autorizar a construção do lanço da A.E. Estádio Nacional-Cascais, limitando-o, por enquanto, ao sub-lanço Estádio-Estoril;

8.2 Promover os estudos indispensáveis para a elaboração dum plano director integrado da zona oeste de Lisboa até Cascais e Sintra que tenha em conta os aspectos do ordenamento do território e seu planeamento físico, dos transportes e do ambiente, o qual deverá estar concluído e aprovado até 31 de Dezembro de 1982;

8.3 Construir directamente, ou como encargo a cometer à BRISA - Auto-estradas de Portugal, SARL, em condições a negociar, por forma a garantir a correcta coordenação e programação das obras, aquele ou aqueles lanços da Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL) e/ou da Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL), considerados estritamente indispensáveis para o bom funcionamento do sistema viário; esta tarefa deverá ser orientada de maneira que os estudos estejam concluídos até 31 de Dezembro do ano em curso e as obras possam ser lançadas a tempo de a sua conclusão ser simultânea com a da A.E..

8.4 Promulgar até 31 de Outubro p.f., as medidas legislativas cautelares específicas e efectivas no sentido de enquanto o Plano a que se refere o nº 8.2 não estiver aprovado, se evitar toda e qualquer ocupação do solo qualquer que seja o pretexto, não só na faixa vizinha da faixa de implantação da A.E., como também na sua área de influência a definir conjuntamente pela Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU) e pelas autarquias interessadas, ouvida a Direcção-Geral do Ordenamento.

9. O Ministério da Habitação e Obras Públicas e o Ministério da Qualidade de Vida ficam com a incumbência de garantir o exacto e rigoroso cumprimento desta Resolução do Conselho de Ministros.

LUIS BARBOSA.



## VI - Metodologia da análise das entrevistas efectuadas aos decisores ligados à auto-estrada de Cascais

Na análise do processo de decisão relativo ao prolongamento da AE de Cascais, é determinante conhecer o comportamento de cada entidade envolvida, para compreender o seu contributo no resultado final. Tal análise baseou-se em:

- fontes documentais produzidas pelas diversos intervenientes, com relevo para os relatórios técnicos, as actas das reuniões que antecederam a decisão e as declarações de voto associadas a cada processo;
- entrevistas efectuadas aos decisores políticos, administrativos e técnicos das diversas entidades (da administração central, das câmaras e da Brisa) envolvidos em cada período.

Numa 1ª fase procedeu-se ao estudo documental, que permitiu caracterizar globalmente a posição de cada instituição e identificar os representantes dos departamentos envolvidos. Daqui resultou uma "monografia" por entidade, onde foi registada a sua postura. Este conhecimento apresentou-se duplamente vantajoso: por um lado, facilitou a construção do guião da entrevista; por outro, permitiu um diálogo mais profícuo com o entrevistado. Numa 2ª fase procedeu-se à realização das entrevistas, com o objectivo de aprofundar os conhecimentos já detidos. As questões incidiram sobre:

- a caracterização do contexto geral que enquadrava a decisão (como o entrevistado via as competências da entidade que defendia no contexto económico-político vivido, assim como o seu poder na estrutura de decisão interveniente);
- a postura da entidade no processo: como entendia o problema, quais os objectivos que defendia, a solução que preconizava e os meios que podia mobilizar para concretizar os seus propósitos;
- a avaliação do papel das outras entidades participantes (as que tiveram maior intervenção no processo, as que foram sub-valorizadas e as que dominaram os acontecimentos);
- o relacionamento dessa entidade com as restantes instituições (donde recebeu maiores apoios, com quem teve maiores dificuldades de entendimento, a existência de eventuais alianças para fortalecer posições, as divergências e os conflitos com outras entidades);
- uma avaliação retrospectiva sobre a intervenção pública na Costa do Sol nos domínios da política urbanística e da política de infra-estruturas rodoviárias.

O resultado das entrevistas permitiu completar as "monografias" iniciadas, resultando daí um conhecimento detalhado do processo, mas compartimentado por entidades. Para ultrapassar esta dificuldade, foi desenvolvida uma metodologia que permitiu



normalizar a informação das diferentes entidades. De entre os elementos essenciais do processo de decisão, privilegiou-se a análise da conceptualização do problema, dos objectivos visados, dos meios disponibilizados e das soluções propostas. Para o conjunto problemas/objectivos/soluções foram identificados os domínios mais valorizados pelos decisores, tendo sido seleccionados as infra-estruturas viárias, os transportes colectivos, a questão urbanística/de ordenamento, e as componentes ambiental, institucional e financeira. Para cada um identificaram-se as variáveis de caracterização adoptadas (quadro VI-1). A importância atribuída a cada variável dos domínios considerados é graduada numa escala de 1 a 5, conforme a sua relevância.

Nada	Pouco	Não muito	Bastante	Muito
1	2	3	4	5

Para atribuir a pontuação a cada variável, para cada entidade, foram identificadas as posições extremas, sendo as posições intermédias atribuídas em função daquelas. Exemplificando: em 1981, a DGPU considera a auto-estrada projectada um grave problema (5), dada a ausência de instrumentos urbanísticos actualizados para orientar a ocupação do território induzida pelo acréscimo de acessibilidade; ao contrário, a JAE considera esta questão pouco importante (2), não vê a auto-estrada como problema (1), já que ela permitirá descongestionar a sobreocupação da Marginal (5), aspecto pouco importante para a DGPU (2). A ponderação 1 foi igualmente aplicada nos casos em que a variável não é, sequer, referida pela entidade, sendo tal entendido como irrelevante para essa entidade. Em síntese: a ponderação atribuída a cada variável traduz a importância relativa que cada actor lhe confere naquele momento; cada valor não tem sentido avaliado de *per si*, mas ganha significado na relação com os demais.

Da aplicação desta metodologia resultou a construção dos quadros, a partir dos quais foi possível a construção dos *clusters*.

**Anexo AVI- 1 - Variáveis de referência para a avaliação do comportamento das entidades**

Domínios	Problemas	Objectivos	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> <li>Infra-estruturas viárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sobrecarga da marginal</li> <li>Sinistralidade da Marginal</li> <li>Falta de alternativas à marginal</li> <li>Falta de acessos a Lisboa</li> <li>Tipo de via (AE)</li> <li>Traçado da Via (AE)</li> <li>Termo da via</li> <li>Existência de portagens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolver problemas de tráfego da Marginal</li> <li>Aumentar segurança rodov. na Marginal</li> <li>Reduzir sinistralidade na Marginal</li> <li>Construir a AE</li> <li>Suspender a AE</li> <li>Minorar problemas de acessos a Lisboa</li> <li>Articular AE com outras vias programadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir a AE</li> <li>Construir a AE c/ condicionamentos</li> <li>Construir uma via-rápida</li> <li>Suspender a AE</li> <li>Construir os acessos a Lisboa</li> <li>Fazer obras na Marginal</li> <li>Definir percursos alternativos à Marginal</li> </ul>
Transportes colectivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sub-aprov. da rede instalada</li> <li>Deficiências estruturais da rede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar TC em meio próprio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar capacidade do caminho de ferro</li> <li>Reorganizar interfaces nas gares</li> <li>Ligar o CF aos transportes urbanos pesados</li> </ul>
Urbanístico/ordenamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de instrumentos legais actualizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenar o território</li> <li>Criar instrumento de desenvolvimento local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir directrizes de ordenamento</li> <li>Estabelecer normativas urbanísticas</li> </ul>
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerais (não particularizados)</li> <li>Destruição de solos agrícolas</li> <li>Protecção da faixa atlântica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acautelar efeitos no ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar Estudo de Impacte Ambiental</li> </ul>
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concessão em vigor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cumprir a concessão em vigor</li> </ul>	
Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Custos de construção da AE</li> <li>Custos dos acessos a Lisboa</li> <li>Custos dos acessos locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redefinir prioridades de investimento</li> </ul>	



## Anexo AVI -2 - Ponderação do problema pelas diferentes entidades em 1974

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades				
		SEHU	SETT	SEA	SEOP	TOTAL
Infra-estruturas Viárias	Sobrecarga da Marginal	1	1	1	1	4
	Sinistralidade da Marginal	1	1	1	1	4
	Falta de alternativa à Marginal	1	1	1	1	4
	Falta de acessos a Lisboa	4	4	3	4	16
	Tipo de via (AE)	5	5	5	4	19
	Traçado da via (AE)	5	4	5	3	17
	Terminus da via	5	4	5	3	17
	Existência de portagens	1	1	1	1	4
Transportes Colectivos	Sub-aprov. da rede instalada	4	5	4	3	16
	Deficiências estruturais da rede	4	5	4	3	16
Urbanística / de ordenamento	Falta de instrumentos legais act.	5	4	5	3	17
	Efeitos induzidos não acautelados	5	4	5	3	17
Ambiental	Gerais	4	4	5	3	16
	Destruição de solos agrícolas	1	1	3	1	6
	Protecção da faixa atlântica	4	3	4	3	14
Institucional	Concessão em vigor	2	2	2	4	10
Financeiro	Custos da construção da autoestrada	5	5	5	5	20
	Custos dos acessos a Lisboa	5	5	5	5	20
	Custos dos acessos locais	4	4	3	3	14

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

Anexo AVI - 3 - Ponderação do problema pelas diferentes entidades em 1981

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades											
		DGPU	DGTT	DGV	SEA	JAЕ	DGT	CML	CMC	CMO	CMS	BRISA	TOTAL
Infra-estruturas Viárias	Sobrecarga da Marginal	2	2	2	2	5	5	1	5	4	1	1	30
	Sinistralidade da Marginal	1	1	3	1	3	3	1	1	1	1	1	17
	Falta de alternativa à Marginal	4	4	4	4	4	4	2	4	4	2	2	38
	Falta de acessos a Lisboa	4	5	5	3	3	4	5	1	3	3	2	38
	Tipo de Via (AE)	5	5	5	4	1	1	4	2	1	1	1	30
	Traçado da Via (AE)	5	3	3	5	1	1	1	2	1	1	1	24
	Terminus da Via	5	3	3	5	1	5	1	5	1	5	1	35
	Existência de portagens	1	1	4	1	1	1	5	3	1	1	1	20
Transportes Colectivos	Sub-aprov. da rede instalada	4	5	5	3	1	1	3	1	1	1	1	26
	Deficiências estruturais da rede	4	5	5	3	1	5	5	1	1	1	1	32
Urbanístico/ de ordenamento	Falta de instrumentos legais act.	5	4	4	4	2	3	3	1	1	1	1	29
	Efeitos induzidos não acautelados	5	4	4	4	2	3	4	3	1	1	1	32
Ambiental	Gerais	4	4	4	5	2	5	1	3	1	1	2	32
	Destruição de solos agrícolas	1	1	1	5	1	1	1	1	1	1	1	15
	Protecção da faixa atlântica	4	3	3	5	1	5	1	5	1	1	1	30
Institucional	Concessão em vigor	1	1	1	1	5	2	1	1	1	1	5	20
Financeiro	Custos da construção da AE	4	4	4	1	1	1	2	1	1	1	1	21
	Custos dos acessos a Lisboa	4	4	4	1	1	3	5	1	1	1	1	26
	Custos dos acessos locais	4	4	4	1	1	3	1	1	1	1	1	22

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.



# Anexo AVI - 4- Ponderação do problema pelas diferentes entidades em 1987

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades			
		JAE	CML	BRISA	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Variáveis de caracterização				
	Sobrecarga da Marginal	5	1	2	8
	Sinistralidade da Marginal	5	1	2	8
	Falta de alternativa à Marginal	5	1	4	10
	Falta de acessos a Lisboa	5	5	4	14
	Tipo de via (AE)	1	1	1	3
	Traçado da via (AE)	1	1	1	3
	Terminus da via	1	1	1	3
	Existência de portagens	1	1	1	3
Transportes Colectivos	Sub-aprov. da rede instalada	1	1	1	3
	Deficiências estruturais da rede	1	1	1	3
Urbanística / de ordenamento	Falta de instrumentos legais act.	1	1	1	3
	Efeitos induzidos nao acautelados	1	1	1	3
Ambiental	Gerais	2	1	2	5
	Destruição de solos agrícolas	1	1	1	3
	Protecção da faixa atlântica	1	1	1	3
Institucional	Concessão em rigor	5	1	5	11
Financeiro	Custos da construção da Autoestrada	5	1	5	11
	Custos dos acessos a Lisboa	5	5	5	15
	Custos dos acessos locais	1	1	1	3

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

## Anexo AVI 5 - Ponderação dos objectivos de cada entidade em 1974

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades				
		SEHU	SETT	SEA	SEOP	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Variáveis de caracterização					
	Resolver problemas tráfego Marginal	1	1	1	2	5
	Aumentar segurança rodov. Marginal	1	1	1	1	4
	Reduzir sinistralidade Marginal	1	1	1	1	4
	Construir a AE	1	1	1	3	6
	Suspender a AE	5	5	5	4	19
	Minorar problemas acesso Lisboa	4	4	3	3	14
	Articular AE c/outras vias program.	3	3	3	3	12
Transportes col	Priorizar TC em meio proprio	5	5	5	3	18
Urbanística / de ordenamento	Ordenar o território	5	4	5	3	17
	Criar instrumento de desenvolv local	1	1	1	1	4
Ambiental	Acautelar efeitos no ambiente	4	3	5	3	15
Institucional	Cumprir a concessao em vigor	1	1	1	3	6
Financeiro	Redefinir prioridades de investim	5	5	5	4	19

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

Anexo AVI - 6 - Ponderação dos objectivos de cada entidade em 1981

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades											
		DGPU	DGTT	DGV	SEA	JAЕ	DGT	CML	CMC	CMO	CMS	BRISA	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Resolver problemas tráfego Marginal	1	1	5	2	5	5	1	1	1	1	1	24
	Aumentar segurança rodov. Marginal	1	1	5	1	5	3	1	1	1	1	1	21
	Reduzir sinistralidade Marginal	1	2	4	1	2	4	1	1	1	1	1	19
	Construir a AE	1	1	3	1	5	5	1	5	5	3	5	35
	Suspender a AE	5	5	3	5	1	1	5	1	1	3	1	31
	Minorar problemas acesso Lisboa	4	3	5	3	2	3	5	1	1	1	1	29
	Articular AE c/outras vias program.	5	2	5	3	2	4	5	3	2	3	1	35
Transportes colectivos	Priorizar TC em meio próprio	5	5	4	4	1	1	3	1	1	1	1	27
Urbanístico / de ordenamento	Ordenar o território	5	4	2	5	2	3	3	1	1	1	2	29
	Criar instrumento de desenvolvimento local	1	1	1	1	3	5	1	5	5	4	4	31
Ambiental	Acautelar efeitos no ambiente	3	1	1	5	1	4	1	4	1	1	1	23
Institucional	Cumprir a concessão em vigor	1	1	1	1	5	1	1	1	1	1	5	19
Financeiro	Redefinir prioridades de investimento	3	5	5	4	1	1	5	1	1	1	1	28

Fonte : Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.



Anexo AVI -7 - Ponderação dos objectivos de cada entidade em 1987

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades			
	Variáveis de caracterização	JAЕ	CML	BRISA	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Resolver problemas tráfego Marginal	5	1	5	11
	Aumentar segurança rodov. Marginal	5	1	3	9
	Reduzir sinistralidade Marginal	4	1	2	7
	Construir a AE	5	3	5	13
	Suspender a AE	1	3	1	5
	Minorar problemas acesso Lisboa	1	5	1	7
	Articular AE c/outras vias program.	5	5	4	14
Transportes col	Priorizar TC em meio próprio	1	1	1	3
Urbanística / de ordenamento	Ordenar o território	1	1	1	3
	Criar instrumento de desenvolv local	1	1	1	3
Ambiental	Acautelar efeitos no ambiente	3	1	2	6
Institucional	Cumprir a concessão em vigor	5	1	5	11
Financeiro	Redefinir prioridades de investim	3	4	3	10

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

Anexo AVI 8 - Ponderação dos meios de cada entidade em 1974

Variáveis de caracterização	Entidades				
	SEHU	SETT	SEA	SEOP	TOTAL
Financeiros	1	1	1	1	4
Técnicos	3	3	3	2	11
Institucionais	1	1	1	1	4
Políticos	3	3	3	3	12

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

Anexo AVI 9- Ponderação dos meios de cada entidade em 1987

Variáveis de caracterização	Entidades			
	JAЕ	CML	Brisa	TOTAL
Financeiros	3	3	3	9
Técnicos	3	2	3	8
Institucionais	3	1	3	7
Políticos	3	2	3	8

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

Anexo AVI 10 - Ponderação das soluções perconizadas por cada entidade em 1974

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades				
		SEHU	SETT	SEA	SEOP	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Construir a AE	1	1	1	2	5
	Construir a AE c/ condicionamentos	1	1	1	3	6
	Construir uma Via-Rápida	1	1	1	1	4
	Suspender a AE	5	5	5	3	18
	Construir os acessos a Lisboa	4	4	4	4	16
	Fazer obras na Marginal	1	4	1	1	7
	Definir percursos altern. Marginal	1	1	1	1	4
Transportes Colectivos	Ampliar capacidade do CF	5	5	4	3	17
	Reorganizar interfaces nas gares	5	5	4	3	17
	Ligar C.F. transp. urbanos pesados	5	5	4	3	17
Urbanístico / de ordenamento	Definir directrizes ordenamento	5	4	5	3	17
	Estabelecer normativas urbanísticas	5	4	5	3	17
Ambiental	Realizar estudo impacte ambiental	1	1	1	1	4

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.



Anexo AVI 11 - Ponderação das soluções perconizadas por cada entidade em 1981

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades											
		DGPU	DGTT	DGV	SEA	JAЕ	DGT	CML	CMC	CMO	CMS	BRISA	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Construir a AE	2	1	3	1	5	1	1	1	5	1	5	26
	Construir a AE c/ condicionamentos	3	2	2	1	1	5	1	5	1	5	2	28
	Construir uma Via-Rápida	4	3	2	1	1	1	3	5	1	1	1	23
	Suspender a AE	5	5	5	5	1	1	5	1	1	1	1	31
	Construir os acessos a Lisboa	4	2	4	3	4	4	5	1	1	3	3	34
	Fazer obras na Marginal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	Definir percursos altern. Marginal	3	5	5	4	1	1	1	1	1	1	1	24
Transportes Colectivos	Ampliar capacidade do CF	4	5	5	4	1	1	4	1	1	1	1	28
	Reorganizar interfaces nas gares	4	5	5	3	1	4	4	1	1	1	1	30
	Ligar C.F. transp. urbanos pesados	4	5	5	3	1	4	5	1	1	1	1	31
Urbanístico / de ordenamento	Definir directrizes ordenamento	5	4	4	5	1	4	4	1	1	1	1	31
	Estabelecer normativas urbanísticas	5	4	4	4	1	5	3	1	1	1	1	30
Ambiental	Realizar estudo impacte ambiental	3	3	3	5	1	4	1	1	1	1	3	26

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.

Anexo AVI 12 - Ponderação da solução preconizada pelas diferentes entidades em 1987

Domínios	Variáveis de caracterização	Entidades			
		JAЕ	CML	BRISA	TOTAL
Infra-estruturas Viarias	Construir a AE	5	1	5	11
	Construir a AE c/ condicionamentos	1	1	1	3
	Construir uma Via-Rápida	1	1	1	3
	Suspender a AE	1	3	1	5
	Construir os acessos a Lisboa	4	5	4	13
	Fazer obras na Marginal	1	1	1	3
	Definir percursos altern. Marginal	1	1	1	3
Transportes Colectivos	Ampliar capacidade do CF	1	1	1	3
	Reorganizar interfaces nas gares	1	1	1	3
	Ligar C.F. transp. urbanos pesados	1	1	1	3
Urbanístico / de ordenamento	Definir directrizes ordenamento	1	1	1	3
	Estabelecer normativas urbanísticas	1	1	1	3
Ambiental	Realizar estudo impacte ambiental	3	1	2	6

Fonte: Elaboração própria, a partir das entrevistas aos decisores e do suporte documental.



### *Reprodução e Encadernação*

---



*Faculdade de Letras de Lisboa*  
*Alameda da Universidade*  
*1699 Lisboa Codex*  
☎ 796 40 38    Fax 796 40 38

# ERRATA

PÁGINA	LINHA	ONDE SE LÊ	DEVE LER-SE
19	9-10		Suprimir o último período
32	20	Este está limitado	Estes estão limitados
	22	não tem interferência	não têm interferência
43	34	a acção, com a	a acção, com as
47	13	da ênfase os aspectos	dá ênfase aos aspectos
51	nota 12	e Comunicações	e dos Transportes e Comunicações
53	19	contem	inclui
54	16	mais entraves	outros entraves
59	6	previstos	previstas
62	1	centra a atenção	e centra a atenção
68	16	transporte; todavia, o departamento	transporte, o departamento
77	3	em duas	em três
89	31	e não com funções	e não para exercer funções
108	22	e para os	e os
109	8	bem acolhida pelo poder	bem acolhida pelo poder central
122	1	consignado na lei	acordo com o consignado na lei
123	1	acordo com o ministro	ministro
129	19	que o servem	que as servem
132	20	são a razão invocada	são as razões invocadas
138	23	outro departamento central	outro departamento central (JAE)
146	21	a política	as políticas
	22	tanto prezara	tanto prezara articular
154	31	só admitida	só admitidas
157	32	e /ou na Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização	e/ou no Gabinete da Costa do Sol e na Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização
163	11	as dimensões impostas	as dimensões mínimas impostas
169	22	através da mudança de uso	através da transformação de uso
171	Quadro 13,	última linha, 3ª coluna	60000
174	2	quatro aspectos	cinco aspectos
	26	equipamento correlativo, a	equipamento correlativo, opõe-se a
175	32	o processo conferem	o processo, conferem-lhe
176	6	sendo obrigada	sendo obrigadas
181	18	intrevêm	intervêm
185	9-10		Suprimir a partir de necessidades.
189	28	no território da periferia	no território da periferia oeste
191	6	de que carece	de que carecem
195	15	é marcada pelo	é marcada pela
	16	carácter de "excepcionalidade"	"excepcionalidade"
	22	a análise	análise
	23	mesmo	mesma
	26	a transferência	transferência
199	32	por vezes é possível	por vezes não é possível
201	8	uma cumplicidade (...)	uma cumplicidade.
204	23	a poluição	na poluição
206	2	onde estas são contrariadas	onde esta é contrariada
207	30	No sobressai:	Assim:
211	36	que daí pode	que daí podem
216	9	(elaboração do projecto)	(elaboração do projecto do Parque)
249		o último parágrafo antecede o penúltimo	
254	5	proposta Agache	proposta por Agache
270	dendogra	DGPU, SEA, DGTT, CML, DGV, JAE, BRISA, DGT, CMC, CMO, CMS	DGPU, DGTT, DGV, CML, DGT, SEA, CMC, CMS, JAE, CMO, BRISA
272	11	políticas urbanística e rodoviária	políticas urbanística e de transportes
279	7	entidades o mesmo objectivo	entidades com o mesmo objectivo
281	7	e as autarquias se fecham	e ao fecho das autarquias
	18	pelo que ela própria	pelo qual ela própria
282	20	mas descurando	e descura
283	11	está ainda presente	estão ainda presentes
290	10	as soluções que advoga	as soluções que advogam
	34	intervenientes em cada momento são	intervenientes são determinantes
		determinantes	